

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX. — FACULTÉ DE DROIT

LA SITUATION JURIDIQUE
DES
DOMINIONS BRITANNIQUES
DEPUIS 1926

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le 4 Février 1935, à 16 heures

PAR

Laurence DUMON

LICENCIÉE EN DROIT

BORDEAUX

IMPRIMERIE J. BIÈRE

18, rue du Peugue, 18

1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté entend ne donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*

LA SITUATION JURIDIQUE
DES
DOMINIONS BRITANNIQUES
DEPUIS 1926

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le 4 Février 1935, à 16 heures

PAR

Laurence DUMON

LICENCIÉE EN DROIT

BORDEAUX
IMPRIMERIE J. BIÈRE
18, rue du Peugue, 18

1935

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Professeurs honoraires : MM. SAUVAIRE-JOURDAN, ✱ ☉ I.;
 LESCURE ✱. ☉ I.; de BOECK, ✱. ☉ I, NOAILLES ☉ A;
 BENZACAR, ✱, ☉ I, MARIA, ☉ I.

FERRON, ✱, ☉ I, *Doyen*, professeur de *Droit commercial*.

FERRADOU, ✱, ☉ I., Assesseur du Doyen, professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours de *Pandectes* (Diplôme d'études supérieures).

MARGAT, ☉ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *droit international privé* (Licence).

BONNECASE, ☉ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).

PALMADE, ✱, ☉ A. ✱, professeur de *Droit civil*.

VIZIOZ, ☉ I., professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures).

BONNARD, ✱, ☉ I., ✱, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Diplôme d'études supérieures).

POPLAWSKI, ✱, ☉ I., professeur de *Droit criminel* et chargé, d'un cours de *Législation industrielle*.

BOYÉ ✱, ☉ I., ✱, professeur de *Droit romain*.

MOUNIER, ☉ I., professeur d'*Economie politique* et chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).

BIBIÉ, ✱, ✱, professeur de *Droit international public*.

REGLADE, ☉ A., professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.

GARRIGOU-LAGRANGE, professeur d'*Economie politique* et *Science financière*, chargé d'un cours de *Législation coloniale* (3^e année).

HUBRECHT, ☉ A, professeur d'*Histoire du Droit* (doctorat), chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence 2^e année).

LABORDE-LACOSTE, ☉ I., professeur à la Faculté de Droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit civil* (Licence), des cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement*.

LASSERRE, Agrégé, chargé d'un cours d'*Economie politique*, (Licence 2^e année).

GUILLIEN, chargé de cours (*Droit public*).



M. ARTIGUELONG, ☉ A, *secrétaire*.

Mme COSTES, ☉ A., *secrétaire-adjointe*.

Mme SOUBIE., *bibliothécaire*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. RÉGLADE, *professeur*..... *Président*

M. BONNARD	<i>Suffragants</i>
M. GARRIGOU-LAGRANGE	

*A mes professeurs de droit public de
la Faculté de Bordeaux, MM. Bonnard,
Réglade et Rousseau, en témoignage
d'admiration.*

L. D.

INTRODUCTION

§ 1. — APERÇU HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DES DOMINIONS AVANT 1926.

A. *Le régime initial.*

Les futurs Dominions ne sont, à l'origine, que de simples « colonies de la Couronne » administrées par la métropole suivant la pratique coloniale en faveur à la fin du XVIII^e siècle.

Le Canada français ayant été acquis par l'Angleterre en 1763, au traité de Paris, les Canadiens français se groupent surtout dans le Bas-Canada ; plus tard, lors de la proclamation de l'indépendance américaine, les colons anglais restés loyalistes s'installent dans le Haut-Canada. L'acte de 1791 consacre cette division du Canada en deux provinces et instaure le régime suivant : un gouverneur anglais représente le roi au Canada ; à son côté, un conseil exécutif, dont les membres peuvent être pris chez les indigènes ; mais le gouverneur général n'est pas tenu de consulter ce conseil, ni de suivre ses avis.

A la fin du XVIII^e siècle et au commencement du XIX^e, le Canada obtient une législature représentative, formée de deux corps : le législatif et l'exécutif ; mais il va sans dire que l'exécutif suprême reste au gouverneur. De plus, les attributions des deux assemblées sont très mal définies ; d'où des heurts, des difficultés. On aboutit à la révolte armée de 1837, partie du Bas-Canada qui s'étend à quelques provinces du Haut-Canada.

Pour résoudre ces difficultés le gouvernement anglais envoie Lord Durham au Canada, à titre de haut commissaire.

L'Empire britannique est encore *un empire unitaire centralisé*.

B. *L'acquisition du gouvernement responsable.*

En 1839, dans un rapport demeuré célèbre, Lord Durham pose les principes du gouvernement responsable pour le Canada : l'exécutif serait donc responsable devant le législatif ; d'autre part, Lord Durham fait une distinction entre les affaires purement coloniales qui sont laissées à la compétence des législatures locales et les affaires d'ordre impérial qui sont traitées directement par Londres.

Ces idées furent jugées subversives ; Lord Durham dut quitter son poste.

Mais, dès 1847, lors Elgin, gendre de Lord Durham devait appliquer en fait les principes de son beau-père. C'est donc entre 1847 et 1850 que le gouvernement responsable est instauré au Canada.

Ce régime est étendu par la suite aux autres colonies : en 1855 à Terre-Neuve, en 1856 à la Nouvelle-Zélande (acquise depuis 1840, par l'Angleterre), vers 1855 aux colonies australiennes où se faisait à l'origine la déportation des convicts. En Afrique du Sud, la colonie du Cap, conquise au début du xix^e siècle obtient en 1872, le gouvernement responsable ; le Natal en 1893, le Transvaal et l'Orange en 1906 et 1907.

A la fin du xviii^e siècle trois grandes fédérations sont créées. Le Canada une fois de plus montre la voie en 1867 avec le « British North America Act », bientôt suivi par le Commonwealth d'Australie avec le « Commonwealth of Australia Constitution Act » en 1900 et par l'Union de l'Afrique du Sud avec « South Africa act », de 1909. Il y a des

différences importantes entre ces trois fédérations. Alors qu'au Canada le pouvoir fédéral possède tous les pouvoirs que la constitution n'a pas attribués aux provinces, en Australie le pouvoir fédéral voit ses droits expressément définis par la constitution et les provinces possèdent les droits qui n'ont pas été attribués au pouvoir fédéral. Au Canada seul le pouvoir fédéral est en rapport avec la métropole ; en Australie les états particuliers aussi sont en rapport constants avec la métropole. Enfin en Afrique du Sud on se trouve plus en face d'un état unitaire que d'une fédération ; en effet, le Parlement de l'Union peut légiférer sur tous les sujets et les Conseils des provinces n'ont presque pas de pouvoirs spéciaux.

Ainsi, dès la fin du xix^e siècle se trouvent constitués les dominions britanniques, colonies à self-government. Bien que le terme de Dominion implique une idée d'indépendance, on peut dire que l'Empire britannique n'est encore à cette époque qu'un empire unitaire décentralisé :

Les Dominions possèdent des constitutions qui leur ont été octroyées par la métropole ;

La métropole a la faculté de légiférer pour tout l'Empire (le Colonial Law Validity Act de 1865 définit la compétence réciproque du Parlement de Londres et des législatures coloniales).

Les gouverneurs généraux représentent le gouvernement britannique dans les Dominions. Ils peuvent rejeter les lois proposées par les Parlements locaux ou les réserver à l'approbation du roi.

C. Vers l'égalité de statut.

a) L'acquisition de l'autonomie interne.

Cependant, peu à peu, les Dominions évoluent vers l'autonomie. Peu à peu, les prérogatives de la métropole de-

viennent caduques : le gouverneur n'use plus de son droit de veto. Il agit d'accord avec la majorité du Parlement du Dominion et de moins en moins suivant les instructions qu'il reçoit de Londres. Depuis 1914, le Parlement anglais ne légifère plus en fait, pour les Dominions.

A la fin du xix^e siècle, il est question de créer une « fédération impériale ». Des « conférences coloniales » se réunissent en 1887, 1894¹, 1897 et 1902. En 1907, ces conférences prennent le nom de « conférences impériales ». Elles sont présidées par le premier ministre britannique, alors que les conférences coloniales étaient présidées par le Secrétaire d'Etat aux colonies.

A la veille de la guerre l'Empire britannique présente une grande ressemblance avec les « états fédéraux » :

1° Les Dominions ont acquis à peu près complètement l'indépendance interne ;

2° Le gouvernement de Londres représente l'Empire tout entier en ce qui concerne la direction de la politique étrangère ;

3° Les conférences impériales peuvent être assimilées aux assemblées représentatives des membres d'un Etat fédéral.

b) *L'acquisition d'un statut international.*

Vint la guerre de 1914-18. La Grande-Bretagne est secondée par les Dominions qui luttent loyalement et courageusement à côté des puissances alliées. Ils sont constamment consultés par la métropole. Il se forme à Londres un « cabinet impérial de guerre » (1917), puis une « conférence impériale de guerre » (1918).

En 1919, les Dominions sont représentés à la Conférence

1. En 1894 la conférence coloniale se réunit à Ottawa. Les autres conférences se tiennent à Londres. En 1932 également, une conférence économique se tint dans la capitale canadienne.

de la Paix. Ils sont signataires du Pacte et membres de la Société des Nations.

Ils ont acquis un statut international. Ils ont une existence propre, distincte de celle de la Grande-Bretagne.

§ 2. — LES CAUSES DE LA CONFÉRENCE DE 1926.

A. « *Legal law* » et « *constitutional law* ».

La Conférence impériale de 1923 tint en partie compte de la nouvelle situation juridique des Dominions dans sa fameuse résolution relative aux traités. Mais elle ne résolut pas toutes les questions, toutes les difficultés qui provenaient pour la plupart du désaccord profond qui existait entre les vieilles formes et la réalité.

Pour bien comprendre ces difficultés il convient de mettre en lumière une des caractéristiques du droit anglais, la distinction entre le « *legal law* » et le « *constitutional law* ». Ces deux termes qui appartiennent à la terminologie anglaise ne sauraient être rendus en français par leur traduction intégrale.

Le « *legal law* » est constitué par l'ensemble des droits primitifs et intangibles de l'Empire. Ce droit est interprété par les tribunaux.

Le « *constitutional law* » s'est formé au cours du xix^e siècle : il comprend l'ensemble des privilèges dont jouissent les différentes parties de l'Empire par interprétation de la constitution ; les résolutions des conférences impériales, les instructions données aux gouverneurs généraux, les décisions du Conseil privé rentrent dans ce large domaine qui échappe entièrement à l'interprétation des tribunaux.

Or, théoriquement, le « *legal law* », le droit strict, est supérieur au « *constitutional law* ». Il en va tout autrement en réalité : le « *legal law* » tombé en désuétude est remplacé par un droit coutumier qui fait force de loi. On sait

la force de la coutume en Angleterre et la rapidité avec laquelle elle se forme dans ce pays. Un exemple :

Les constitutions des Dominions découlent d'un Act impérial (exception faite pour l'Etat libre d'Irlande, dont le statut a été fixé par le traité anglo-irlandais). Ce sont des constitutions octroyées. Par suite, tout le « constitutional law » de ces Dominions résulte de cet Act. Supposons qu'un Parlement d'un Dominion vote la Sécession de ce Dominion du Commonwealth. Théoriquement, l'acte est sans valeur ; il semble que la Grande-Bretagne puisse alors enlever ce qu'elle a octroyé et d'un seul coup abroger l'Act accordant une constitution aux Dominions. En réalité, rien ne se passerait ainsi. L'éminent juriste anglais Jennings, dont l'impérialisme est au-dessus de tout soupçon, n'affirme-t-il pas qu'« il a été décidé depuis longtemps par la jurisprudence britannique qu'une législature créée par une loi britannique n'est pas l'agent du Parlement britannique ».

Toutefois, cette coexistence du « legal law » et du « constitutional law » reste la source de difficultés sérieuses. Elle est la cause d'une certaine incompréhension du droit anglais assez fréquente chez les juristes étrangers et, même dans l'Empire elle est à l'origine d'un certain malaise : des considérations d'ordre politique viennent s'y greffer : à l'occasion les Anglais se souviennent de l'existence du « legal law » en faveur de leur souveraineté, assez rarement, on doit en convenir. Et de leur côté, les Dominions fiers de leur évolution rapide et d'une susceptibilité ombrageuse supportent mal les vestiges de l'ancienne suprématie de la métropole.

En 1926, ils exigent l'égalité de statut avec la métropole et demandent que les anciennes règles du « legal law » soient abrogées ; abrogées n'est pas le mot : une conférence impériale n'a pas le pouvoir d'abroger des règles légales ; mais, en bons britanniques, les représentants des Domi-

nions se contenteront d'une déclaration de principes qui mettra les choses au point.

B. La situation de l'Empire à la veille de la Conférence de 1926.

Au moment où va s'ouvrir la Conférence impériale de 1926, règne dans l'Empire un état d'esprit symptomatique.

1. *Le Canada* est en pleine crise. Dans ce vaste Dominion où se côtoient les colons anglais et français, les Slaves et les Américains de la Prairie, émigrés des Etats-Unis, les opinions les plus opposées se rencontrent : les *nationalistes* soucieux de conserver son indépendance au Canada n'envisagent les relations avec la Grande-Bretagne que sur le plan de la coopération pour les seules affaires concernant le Canada. Les *Fédéralistes* souhaitent de voir se réaliser une politique de coopération de consultation mutuelle de tous les membres du Commonwealth dans les affaires de politique étrangère. Enfin les *Régionalistes* combinant les deux opinions précédentes désirent comme les Nationalistes l'autonomie dans l'ordre interne, comme les Fédéralistes, la participation des Dominions à la gestion des affaires d'intérêt impérial. Une restriction cependant : les Fédéralistes, eux, estiment que le Canada doit rester à l'écart des affaires européennes (ce qui explique l'attitude peu loyaliste du Canada, lors de l'incident de Chanack et lors de Locarno).

A ces difficultés d'ordre général vient s'ajouter en 1926, un incident précis ; l'incident Byng :

En accordant la dissolution à Meighen alors qu'il l'avait refusée à Mackenzie King, Byng, gouverneur général n'avait nullement agi sur les ordres de Londres, mais bien loyalement avec la conviction de s'être comporté au Canada comme le Roi en semblable circonstance se serait comporté en Angleterre. Les passions politiques aidant, l'incident pri

une ampleur démesurée. Le Canada demanda que la Conférence de 1926 vienne préciser le rôle des gouverneurs généraux.

A la même époque, l'Afrique du Sud et l'Irlande se montraient encore plus âpres dans leurs revendications.

2. *L'Afrique du Sud.* — Dans le Dominion africain, le général Hertzog, chef du parti nationaliste, triomphait avec l'appui des travaillistes contre Smuts qui devenait le chef de l'opposition. L'Afrique du Sud, composée de Britanniques, de Boërs et d'indigènes de couleur, était destinée à être la scène d'inévitables conflits de races. Les Boërs se croyaient volontiers lésés, traités sur un pied d'infériorité par les Anglais; la sujétion à la Grande-Bretagne leur était lourde comme un souvenir de conquête brutale.

En fait, cependant l'Afrique du Sud jouissait d'une indépendance à peu près absolue dans l'ordre interne; mais le droit strict, le « legal law » niait cette indépendance; ce « legal law », lettre morte depuis longtemps mais qui restait le reflet des tendances autocratiques. Cette opposition entre la théorie et la pratique ne peut satisfaire qu'un esprit britannique accoutumé à toutes les souplesses. Un étranger adoptera d'instinct une attitude méfiante vis-à-vis de ces manifestations de l'esprit anglo-saxon. C'est ce qui advint du général Hertzog. Certes, il reconnaissait l'indépendance de l'Afrique du Sud, mais il craignait que cette indépendance ne soit que provisoire. Il voulait une déclaration nette et précise de cette indépendance. Il consentait à rester libre dans l'Empire, sinon à en sortir.

Ces deux idées, liberté dans l'Empire ou sécession et reconnaissance des Dominions par les Etats étrangers, comme puissances égales à eux-mêmes, voilà la pierre de touche de tous les discours d'Hertzog, les conclusions qu'il répétera d'avril à octobre avec la ténacité implacable de Caton l'Ancien, lançant son arrêt contre Carthage.

En même temps, la question d'un drapeau sud-africain est soulevée. Ce drapeau qu'on veut choisir comme symbole d'entente commence à soulever les plus violentes querelles. Bref, c'est dans une atmosphère franchement hostile qu'Hertzog s'embarque pour Londres.

3. *L'Etat libre d'Irlande.* — Enfin la dernière venue dans le Commonwealth, l'Irlande, était dénoncée par un auteur continental comme devant être « l'enfant terrible » de la conférence qui allait s'ouvrir.

Son attitude justifiait-elle cette opinion ?

Après la rude période qui s'achève en 1923, l'Irlande subit une détente. Les partis unionistes et républicains tout en continuant à s'affronter au sein des assemblées ne témoignent pas de la même violence que précédemment. Le gouvernement lutte pour une plus grande liberté des Dominions, aussi bien dans l'ordre international que dans l'ordre interne.

Dans l'ordre interne la situation du gouverneur général fut précisée. L'Irlande limita également le droit d'appel au Comité judiciaire du Conseil privé. Ce droit d'appel fut condamné par O'Higgins parce que contraire, disait-il, à l'égalité de statut et impliquant une supériorité de la métropole.

Dans l'ordre international, l'Irlande est le plus audacieux des Dominions ; il refuse de reconnaître la belligérance, même passive des Dominions en cas de guerre de la Grande-Bretagne. A la S. D. N., il s'insurge contre le système anglais qui écarte de toute juridiction internationale les questions *inter se* des membres du Commonwealth. L'Irlande obtient l'enregistrement du traité anglo-irlandais. Enfin, en 1926, elle pose sa candidature au Conseil.

A la Dail, les 2 et 3 juin, M. Fitzgerald résume la situation : à l'égalité de statut existant s'opposent quelques entraves qu'il appartiendra à la Conférence impériale de sup-

primer ; il s'agit de préciser la situation du gouverneur général, supprimer le droit du roi d'opposer son veto à une loi votée par un Dominion, supprimer le droit d'appel au Conseil privé et donner aux Dominions le pouvoir de légiférer extra-territorialement.

L'Irlande fait confiance à l'empirisme anglais. Elle est prête à faire cause commune avec les autres Dominions chaque fois qu'il s'agira d'aller à la conquête de libertés nouvelles.

4. *Les Dominions du Pacifique.* — La Nouvelle-Zélande et l'Australie seront à la Conférence les partisans du maintien de l'unité impériale. Cette attitude résulte à la fois du fait que leur population est de pure race anglo-saxonne, encore très proche de la métropole et surtout du fait que, perdus dans le Pacifique, entre le péril américain et le péril japonais, ils doivent leur existence à leur qualité de membre de l'Empire britannique ; ils ont besoin de la protection de la Grande-Bretagne.

La Nouvelle-Zélande est plus royaliste que le roi, ou plutôt plus impérialiste que la Grande-Bretagne elle-même ; elle est satisfaite de son sort, ne demande pas une plus grande indépendance — il lui suffira d'être consultée lorsqu'une question l'intéressera personnellement. Elle ne veut pas l'égalité de statut mais une coopération de plus en plus étroite avec la métropole. Elle accepte d'être entraînée à la suite de la Grande-Bretagne dans une guerre. Comme le disait le correspondant de la *Round table*, « elle comprend parfaitement qu'elle ne peut pas manger son gâteau et l'avoir encore ». Elle se propose d'aider financièrement la métropole dans l'établissement de la base navale de Singapour.

Quant à l'*Australie*, son attitude est très proche de celle de la Nouvelle-Zélande. Elle tient cependant, plus que sa

voisine à l'égalité de statut, mais elle tient aussi à voir se resserrer les liens de solidarité inter-impériale. Elle se soucie bien plus des relations commerciales des membres de l'Empire et de la Préférence impériale, que des questions d'ordre théorique.

5. *La Grande-Bretagne.* — Devant les revendications des Dominions quelle était l'attitude de la Grande-Bretagne ?

Elle ne paraît pas plus impressionnée par l'énergie de l'Irlande et du Canada, que par la violence d'Hertzog. Elle ne doute pas une seconde du succès de la Conférence impériale de 1926.

Elle a foi en son habituelle politique optimiste, illogique, empirique, qui toujours trouve le moyen de concilier les intérêts en jeu. Cela ressort du discours de Lord Balfour, lors de l'ouverture de la Conférence impériale. Il fait appel au loyalisme de toutes les parties du Commonwealth dont il reconnaît l'égalité de statut avec la métropole et, dans un large esprit de conciliation, envisage le rapport des membres du Commonwealth sur la base de la coopération mutuelle.

§ 3. — LA CONFÉRENCE DE 1926.

A l'étranger, la Conférence de 1926 est attendue avec curiosité, parfois avec l'espoir de voir enfin s'effondrer l'Empire britannique. Les logiciens se font un plaisir de souligner les anomalies qui existent dans la situation juridique des membres du Commonwealth et voient dans ses anomalies un symptôme de rupture. Ceux qui connaissent l'esprit anglo-saxon ne doutent pas une fois de plus de voir l'empirisme se jouer des pires difficultés. En France, Siegfried exprime remarquablement cet état d'esprit dans son livre *L'Angleterre d'aujourd'hui*.

Finalement, que ce soit avec le secret espoir de voir

crouler l'Empire ou avec la conviction de le voir sortir vainqueur de l'épreuve, toutes les nations vont suivre avec un intérêt passionné la Conférence impériale de 1926 qui s'ouvre solennellement le 19 octobre.

La Conférence Impériale devait examiner le statut des Dominions, sur la demande d'Hertzog, et de Cosgrave (ce dernier représentant de l'Irlande). Les autres Dominions jugeaient inutile de soulever cette question. Elle fut déferée à une sous-commission qui comprenait, sous la présidence de Lord Balfour, président du Conseil privé britannique, les premiers ministres des Dominions, sauf de l'Irlande, le vice-président du Conseil Exécutif de l'Etat libre et les secrétaires d'Etat britanniques pour les affaires étrangères et les Dominions.

Cette commission rédigea le rapport devenu célèbre qu'elle adopta à l'unanimité et qui fut approuvé à l'unanimité également par la Conférence plénière du 19 novembre 1926.

Ce rapport est un chef-d'œuvre de souplesse ; l'expression la plus accomplie du génie anglo-saxon ; il reconnaît les divergences qui existent entre le principe général de l'égalité de statut et les vieilles règles de droit. Il propose les moyens susceptibles d'atténuer ces divergences.

La Commission a écarté d'emblée tout projet de constitution rigide de l'Empire. Ce serait créer des complications. Huit législatures auraient à se prononcer lorsque des modifications seraient apportées à cette constitution. De plus, aucun pays, plus que la Grande-Bretagne n'est hostile à toute codification du droit.

La Commission Balfour a donné la définition des Dominions devenue classique :

« Ce sont des communautés autonomes dans l'Empire britannique, égales quant à leur statut, nullement subordonnées l'une à l'autre à un point de vue quelconque de leurs affaires intérieures bien qu'unies par une allégeance

commune à la Couronne et librement associées comme membres de la communauté des nations. »

Egalité de statut mais inégalité fonctionnelle, la Grande-Bretagne restant toujours le « dominant partner » et allégeance commune à la Couronne, ces deux principes caractérisent la situation actuelle des Dominions que ce soit dans l'ordre interne ou dans l'ordre international. C'est pourquoi nous les avons placés en tête de cette étude. Formulés par Lord Balfour, dans le préambule de son rapport, cette définition dépasse de beaucoup le cadre de ce rapport. Pour Baker, le rapport Balfour a posé « les principes essentiels sous le jour desquels il faudra désormais étudier toute question, qu'elle soit d'ordre constitutionnel ou d'ordre international, qui se rapporte au statut des Dominions ».

Suivant Duncan Hall, le rapport Durham de 1839 qui a proclamé le self-government dans les Dominions et le rapport Balfour qui a proclamé l'égalité de statut sont les deux plus grands papiers d'Etat dans l'histoire du Commonwealth britannique.

§ 4. — LE STATUT DE WESTMINSTER

La Conférence de 1926 n'avait pas résolu tous les problèmes. Elle avait surtout le caractère d'une déclaration de principes. Elle avait notamment écarté la question de l'application de la législation des Dominions.

A cet effet une Conférence d'Experts se réunit en 1929. Elle formula un rapport sur la législation des Dominions : le rapport O. D. L.¹.

Ce rapport adopté à la Conférence impériale de 1930 devint le fameux *statut de Westminster* qui est une loi du Parlement anglais et a été adopté par les Parlements des différents Dominions.

A la différence des dispositions des autres conférences

1. Report on Dominions legislation.

impériales qui rentraient dans le domaine du « constitutional law », le statut de Westminster devenu une loi appartient donc au « legal law » et par conséquent a pu modifier régulièrement les anciennes règles de « legal law ».

C'est la codification des dispositions relatives au mode d'action de la législation des Dominions.

C'est l'œuvre de ces deux Conférences, conférences de 1926 et Conférence de 1930 avec le Statut de Westminster que nous étudierons au cours de ce travail.

La Conférence économique d'Ottawa réunie en 1933 ne présente aucun intérêt du point de vue juridique, une indication politique plutôt. Elle révéla les préoccupations égoïstes des Dominions en matière de politique douanière.

PREMIERE PARTIE

La situation des Dominions Britanniques
à l'intérieur du Commonwealth

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANE DE LIAISON : LE GOUVERNEUR GENERAL

La situation des gouverneurs généraux était en 1926 incompatible avec le principe de l'égalité de statut. La survivance des vieilles formes pouvait créer des équivoques. La Conférence de 1926 devait définir les nouvelles fonctions de ces hauts fonctionnaires.

Primitivement le gouverneur général d'un Dominion représentait dans ce Dominion le gouvernement britannique. Il imposait la politique de la métropole avec laquelle il était en relations constantes.

Quand le principe du « self-government » fut reconnu le gouverneur général devint un simple représentant du gouvernement britannique. Les seules directives qu'il recevait de Londres étaient les instructions qui lui étaient remises lors de son entrée en fonctions. Néanmoins, il continuait à être l'intermédiaire entre le Royaume-Uni et son Dominion. Sa situation était délicate. Dans le Dominion, il devait se conformer à la politique de la majorité. Comme le fait remarquer judicieusement Couve de Murville « *à mesure que, comme chef du gouvernement du Dominion le gouverneur se voyait privé de plus en plus de toute influence politique dans les affaires intérieures, il devenait plus absurde et plus impossible encore qu'il intervint dans ces mêmes affaires au nom du gouvernement britannique* »¹.

Bientôt le rôle d'intermédiaire du gouverneur n'est même

1. Couve de Murville, *Le gouverneur dans les Dominions britanniques*, p. 157

plus entièrement sauvegardé. Pendant la guerre les communications se font directement entre premiers ministres des Dominions et Premier ministre britannique. Cette pratique est consacrée par une résolution de 1918, pour les affaires « of Cabinet importance ». La Conférence de 1921 l'étend à toutes les affaires que les premiers ministres jugeront d'une importance suffisante.

Or, c'est à ce moment où le gouverneur général n'est plus considéré comme représentant du gouvernement de Londres que s'élève au Canada l'incident Byng :

Byng, gouverneur général après avoir refusé la dissolution des chambres à Mackenzie King l'accorda peu de temps après à Meighen. L'incident prit des proportions démesurées dans ce vieux Dominion jaloux de ses droits, de son indépendance, d'une susceptibilité ombrageuse à l'égard de toute intervention ou de tout semblant d'intervention de Londres. Byng affirma qu'il avait agi comme aurait agi le roi, le Canada ne voulut rien entendre et demanda à la Conférence Impériale qui allait se réunir sous peu de définir à nouveau la situation des gouverneurs généraux. L'Irlande appuya cette requête. Elle émit le vœu que toutes les communications officielles ou non se fassent directement de gouvernement à gouvernement. Déjà M. Fitzgerald s'était élevé contre le fait que les dépêches de l'Etat libre au gouvernement anglais dussent porter la signature du gouverneur général alors que celui-ci depuis longtemps n'avait plus le droit d'y changer une virgule.

La question fut donc examinée à la Conférence impériale de 1926 qui adopta la résolution suivante :

« C'est une conséquence essentielle de l'égalité de statut qui existe entre les membres du Commonwealth des nations britanniques que le Gouverneur général d'un Dominion soit le représentant de la Couronne occupant à tous égards dans le Dominion la même situation par rapport aux Affaires publiques que celle occupée par Sa Majesté le Roi »

en Grande-Bretagne et qu'il ne soit pas le représentant ou l'agent de Sa Majesté en Grande-Bretagne, ou de n'importe quel département dudit Gouvernement ».

Par conséquent, à l'avenir les communications se feront de gouvernement à gouvernement et la situation du gouverneur dans les Dominions sera celle du roi en Angleterre. Mais, de même que le roi est tenu au courant de toutes les affaires importantes du Royaume-Uni, de même le gouverneur devra être tenu au courant des affaires gouvernementales et publiques des Dominions. Il ne signera plus les pièces mais copie lui en sera donnée.

Le Gouverneur général n'est plus le représentant du gouvernement britannique mais le représentant de la Couronne, le roi en Irlande, le roi au Canada, etc...

Certains auteurs ont prétendu que cette résolution de la Conférence portait le coup de grâce à l'unité exécutive de l'Empire. Pour eux, si le roi détient en principe le pouvoir exécutif, ce pouvoir est exercé en fait par le gouvernement britannique. Tant que le gouverneur a été un représentant de ce gouvernement, l'unité du pouvoir exécutif a été sauvegardée. Maintenant qu'il n'est plus qu'un vice-roi, il existe pour chaque dominion un pouvoir exécutif différent, pouvoir exécutif qui appartient bien au roi mais à un roi du Canada, un roi d'Irlande ou de l'un quelconque des Dominions.

Cette construction logique soutenue par M. Ewart ne tient pas devant les faits. Du temps où le gouverneur représentait encore le gouvernement britannique, lorsqu'il était nécessaire de faire signer une pièce par le roi, le gouverneur général la lui transmettait par l'intermédiaire du sous-secrétaire d'Etat britannique aux Dominions. Il semble, dès lors, du moment que le gouverneur est devenu un vice-roi qu'il puisse réserver le bill ou donner son assentiment tout comme le roi. Or il n'en est rien. Les ministres des Dominions continuent à suivre la pratique antérieure.

A l'opposé d'Ewart, Keith estime que la Conférence de 1926 n'a pas modifié la situation des gouverneurs généraux, mais est plutôt venue consacrer un état de fait. Pour lui, depuis longtemps déjà les gouverneurs généraux sont devenus bien plus des représentants du gouvernement des Dominions auprès de Londres que des représentants du gouvernement de Londres auprès des Dominions. Le dernier lien entre le gouvernement britannique et le gouverneur général sera maintenu grâce à l'obligation où est le premier ministre du Dominion de tenir pleinement le gouverneur général au courant des affaires du Dominion.

« Pendant longtemps, le gouverneur général fut le représentant du gouvernement britannique en même temps que celui du roi, c'est-à-dire qu'il cumulait les fonctions d'ambassadeur avec celles de vice-roi... En somme la Conférence s'est bornée à faire passer sur la tête d'un autre personnage, le haut-commissaire, une partie des fonctions du gouverneur général, celles d'ambassadeur »¹.

Tous les Dominions n'étant pas également évolués, la Conférence avec un sens très souple des réalités a décidé que les dispositions nouvelles ne s'appliqueraient qu'à ceux des Dominions qui en feraient la demande.

En 1927, l'Etat libre, l'Union Africaine et le Canada adoptèrent le nouveau système. Le gouverneur cessa d'être l'organe officiel de communications entre Londres et les Dominions. Le gouvernement australien adopta le principe de la réforme mais en remit l'application à une date ultérieure.

Lorsque le gouverneur général, Healy, dut être remplacé Dublin inaugura une procédure nouvelle. Healy avait été nommé par le Roi sur présentation du Conseil exécutif irlandais mais sur recommandation des ministres britanniques. Un tel procédé déplaisait aux Irlandais qui y voyaient

1. *Canadian Historical Review*, juin 1928, p. 110.

une immixtion abusive du gouvernement britannique dans leurs affaires. Aussi le successeur de Hearn fut-il présenté au Roi par le Conseil exécutif et le roi le nomma sans prendre l'avis des ministres britanniques. C'est en effet une anomalie que le Roi consulte — alors même que cette mesure ne constitue qu'une simple formalité — ses ministres avant de désigner le gouverneur général présenté par un Dominion.

A la Conférence Impériale de 1930, l'Etat libre d'Irlande appuyé par l'Afrique du Sud demanda que la nomination du gouverneur général soit de la compétence exclusive du Dominion intéressé. La Conférence posa les principes suivants :

« 1. *Les parties intéressées à la nomination du Gouverneur général d'un Dominion sont Sa Majesté le Roi dont il est le représentant et le Dominion en question.* »

Il n'est pas fait mention du gouvernement britannique et c'est logique puisque depuis 1926 le gouverneur général ne le représente plus mais représente uniquement la Couronne.

« 2. *La pratique constitutionnelle suivant laquelle Sa Majesté agit sur l'avis des ministres responsables est également applicable dans ce cas.* »

Et pour éviter toute confusion :

« 3. *Les Ministres qui donnent cet avis et en sont responsables sont les ministres de Sa Majesté dans le Dominion intéressé.* »

« 4. *Les ministres donnent leur avis officiel après une consultation officielle avec Sa Majesté.* »

Le roi, par conséquent peut encore, par cet entretien officieux, jouer un rôle actif. Il peut user de son influence, de son prestige, encore qu'on conçoive assez mal un souverain britannique se refusant à agréer le candidat d'un Dominion.

Par la suite le rapport précise des questions de détail. L'intermédiaire entre le gouvernement et le roi sera choisi suivant le désir des Dominions. De même l'instrument contenant la nomination des gouverneurs généraux doit refléter les principes exposés précédemment ; c'est-à-dire que c'est une question qui concerne les ministres du Dominion et le Roi.

Il semble que l'évolution du gouverneur général soit actuellement presque arrivée à son terme. De représentant du gouvernement britannique, le gouverneur général est devenu représentant de la couronne, d'abord librement choisi par le roi ensuite imposé par les Dominions. Il n'y a plus qu'un pas à faire pour qu'il devienne simplement l'élu des parlements locaux, l'équivalent de notre président de la République.

APPENDICE

LES HAUTS COMMISSAIRES

Lorsqu'en 1926, les gouverneurs généraux ont perdu leur caractère de représentants du gouvernement britannique auprès des Dominions, il a fallu, sous peine de rompre l'unité exécutive de l'Empire, confier ces fonctions à de nouvelles personnalités.

On a tout naturellement pensé aux hauts commissaires. D'origine assez ancienne, ces hauts fonctionnaires représentaient à Londres, à la veille de la conférence de 1926, le gouvernement des Dominions. Ils s'occupaient surtout de politique commerciale et financière. Ils jouissaient des immunités diplomatiques, mais ne faisaient pas partie du corps diplomatique.

Après la Conférence de 1926, il arriva que le gouvernement des Dominions était toujours représenté à Londres, alors que le gouvernement de Londres n'avait plus de représentant dans les Dominions. Les communications doivent se faire de gouvernement à gouvernement, mais l'existence d'un haut commissaire ambassadeur du gouvernement britannique dans les capitales des Dominions pouvait éviter bien des frictions et des ralentissements dans la marche des discussions. Le rapport Balfour, en effet, souhaite de voir se développer « *tant à Londres que dans les capitales des Dominions un système de contact personnel en vue de compléter le système actuel d'intercommunications et d'échange mutuel d'information sur les affaires demandant à être examinées conjointement* ».

Cette recommandation qui n'a d'autre but que de resserrer les liens qui unissent les Dominions à la Grande-Bretagne a parfois été interprétée comme portant un nouveau coup à l'unité de l'Empire. C'est qu'en effet les représentants du gouvernement britannique dans les Dominions prendront très vite figure d'ambassadeurs. C'est que le titre d'ambassadeur qu'on évite de prononcer est sur toutes les lèvres et qu'il évoque bien plus des relations entre nations étrangères qu'entre membres d'une même communauté.

En 1928, Sir William Clark fut nommé haut commissaire au Canada pour le gouvernement de Sa Majesté de Grande-Bretagne. On a choisi un haut fonctionnaire de l'Oversea-Trade department. Comme le fait ressortir Siegfried¹, ce choix est habile car il conserve au délégué un caractère semi-commercial. Il n'implique pas un contrôle du gouvernement britannique comme l'eût fait la désignation d'une haute personnalité de Grande-Bretagne. « On a voulu éviter pour maintenant le choix d'une personnalité diplomatique dont le ton eut suggéré l'ambassadeur étranger »².

Et cependant le Canada souhaitait que le représentant du Gouvernement britannique dépendît du « Foreign Office ». Il préférerait être traité comme état étranger que comme une communauté susceptible d'être entraînée dans la ligne politique de la Grande-Bretagne, surtout lorsque cette politique serait susceptible d'être contraire aux intérêts des Etats-Unis, le puissant voisin qu'il faut ménager.

L'Irlande, par principe, et bien que les communications soient très faciles entre Dublin et Londres, a demandé un représentant du gouvernement britannique. L'Afrique du Sud aussi.

Par contre dans les Dominions du Pacifique le gouverneur général reste l'organe officiel de représentation du gouver-

1. Siegfried, *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} juillet 1928, p. 196.

2. Couve de Murville, *Le gouverneur dans les Dominions britanniques*, p. 177

nement de Londres. M. Bruce, premier ministre d'Australie a tenu à faire connaître en février 1928, que l'Australie était parfaitement satisfaite des dispositions présentes et qu'elle ne voulait pas d'un ministre britannique comme représentant du gouvernement impérial.

En 1930, le gouvernement britannique a des représentants au Canada et en Afrique du Sud. A la même époque est annoncée la nomination d'un administrateur colonial délégué au poste de haut commissaire auprès de l'Union Sud-Africaine pour remplir dans les protectorats de Bassoutoland, Betchouanoland et Swaziland les fonctions jusqu'ici exercées par le gouverneur général de l'Afrique du Sud.

Grâce à ce nouveau système de représentation, l'unité exécutive de l'Empire qui se trouvait compromise se trouve consolidée. On ne saurait trop admirer la souplesse britannique qui, lorsque la base primitive s'effondre et que les vieux principes ont fait leur temps, reconstruit sur des bases nouvelles avec des principes nouveaux et évite ainsi l'effondrement de l'édifice tout entier, tout en utilisant les organes antérieurement existant, en sorte qu'il y a continuité dans l'armature technique.

CHAPITRE II.

LE MODE D'ACTION DE LA LEGISLATION DES DOMINIONS

Nous abordons ici un des problèmes les plus compliqués parce qu'il met en jeu un certain nombre des pouvoirs légaux de l'Empire, la suprématie du Parlement britannique, certains privilèges exercés par la Couronne, en un mot parce qu'il touche aux éléments constitutifs de l'Empire.

La coutume constitutionnelle s'est de plus en plus écartée du droit, des principes légaux. Depuis la guerre, les juristes et les hommes d'Etat réclament une disposition qui mette en accord le droit et la pratique. A cet égard, Duncan Hall, en 1920, avait remarquablement indiqué la marche à suivre :

« Une déclaration générale de droit constitutionnel ferait tomber en complète désuétude la souveraineté légale du Parlement anglais ainsi que le pouvoir légal du gouvernement impérial de contrôler la législation des Dominions grâce aux droits de réserve et de disallowance. En vidant ces pouvoirs légaux de toute signification constitutionnelle, elle rendrait tout à fait inutile leur suppression officielle et comme je l'ai déjà signalé, ils méritent pour différentes raisons d'être conservés... Une déclaration faisant autorité et affirmant que le Royaume-Uni ne possède plus le droit

constitutionnel, constitutional right, de légiférer pour les Dominions sans leur consentement ou de s'opposer à la législation des Dominions est essentielle si l'on veut faire connaître de façon claire la véritable situation des Dominions à tous les peuples, à la fois à ceux qui sont dans l'Empire et à ceux qui sont en dehors¹. »

Ce programme, les Conférences impériales de 1926 et de 1930 allaient commencer à le mettre en exécution.

Mais pour comprendre les réformes réalisées, il faut, tout d'abord, examiner le mécanisme de l'élaboration des lois dans les Dominions à la veille de la Conférence de 1926, et les compétences respectives des Parlements de Grande-Bretagne et des Dominions.

§ 1. — RAPPORTS ENTRE LA LÉGISLATION BRITANNIQUE ET CELLE DES DOMINIONS

D'après le « legal law », l'Empire est une unité. Le Parlement de Westminster peut légiférer pour le tout, bien qu'il existe des Parlements locaux. De ce principe il résulte — et le Colonial Law's Validity Act l'a consacré — qu'une loi des Dominions est nulle dans la mesure où elle est incompatible avec une loi impériale :

« Toute loi impériale qui est ou sera à quelque point de vue incompatible avec les dispositions d'une loi du Parlement britannique applicable à la colonie à laquelle ladite loi coloniale est relative ou incompatible avec une ordonnance ou un règlement édictés en vertu de la loi prémentionnée du Parlement britannique ou revêtus dans la colonie de l'autorité ou de l'effet de cette loi, sera interprétée en tenant compte de la loi impériale, de l'ordonnance, du règlement prémentionnés et sera et restera absolument

1. Duncan Hall, *The British Commonwealth of Nations* 1920 (Methuen) p. 259 à 363.

nulle et inopérante dans la mesure de la dite incompatibilité, mais rien que dans cette mesure ».

Cette restriction semble, de prime abord, très importante. En fait, elle subit des limitations qui en diminuent considérablement la portée.

Depuis longtemps cette disposition n'est plus insérée dans les lois coloniales et depuis 1914 on ne peut découvrir qu'une seule disposition du Parlement de Westminster qui s'applique aux Dominions : les lois qui ont modifié la constitution canadienne.

On admet que le Parlement anglais ne peut légiférer pour les Dominions qu'à la demande de ceux-ci ou bien, s'il légifère pour tout l'Empire, la loi élaborée ne sera applicable aux Dominions que si elle est adoptée par la législation de ces Dominions.

En second lieu la suprématie du Parlement de Londres ne s'applique pas au « Common law », au droit commun. Ce common law » peut être absolument contraire au droit anglais.

Une autre conséquence de la suprématie du Parlement britannique : *les lois votées par les parlements des Dominions ne peuvent avoir un effet extra-territorial*. Dans ces conditions il est évident que le Parlement de Westminster a été obligé, en certaines matières d'intérêt commun à tout l'Empire de venir en aide aux législations des Dominions, notamment en matière de naturalisation, de propriété littéraire, de marine marchande, etc....

C'est ce dernier point, la question de la marine marchande que la Conférence de 1926 a commencé à examiner. Le régime de la navigation marchande est une question vitale dans l'Empire britannique. Or l'article 735 de la loi de 1894 gênait considérablement les Dominions : les parlements des Dominions peuvent abroger ou amender la loi mais il faut pour que cette abrogation ou que cet amende-

ment produisent leurs effets que l'approbation du roi ait été publiée dans les Dominions.

La Conférence de 1926 après avoir examiné la question l'a déclaré délicate et a proposé de convoquer une sous-conférence. C'est en 1930 seulement que le rapport O. D. L. propose d'insérer dans le statut de Westminster deux dispositions nouvelles :

1° L'une tendrait à permettre aux Dominions d'élaborer une législation sur la marine marchande sans l'intervention du Parlement du Royaume-Uni ;

2° L'autre permettrait d'établir des cours d'amirauté sans le consentement du Royaume-Uni en instaurant dans ces cours la pratique et la procédure qui seraient déterminées.

La question est loin d'être réglée. De nombreuses difficultés sont encore susceptibles de s'élever. C'est qu'en effet en la matière une certaine unité pour tout l'Empire serait souhaitable. A cet égard, le Commonwealth n'a pas à envier l'anarchie qui régit la marine marchande sur le terrain international.

Le meilleur moyen de maintenir une unité approximative, moyen recommandé en 1930, serait de créer à l'intérieur de l'Empire des revisions périodiques faites en commun.

§ 2. — POUVOIRS DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL ET DU ROI SUR LA LÉGISLATION D'UN DOMINION.

Dans l'élaboration de la législation des Dominions un certain rôle est réservé à la Couronne. Le gouverneur général a le choix entre trois alternatives lorsqu'un projet de loi a été adopté par l'assemblée législative du Dominion ; il peut l'adopter, le rejeter ou le réserver pour le soumettre au Roi.

S'il l'adopte, le projet devient loi à moins que le roi ne le rejette, dans un délai qui varie avec les dominions, en

vertu de son droit de disallowance. En fait le roi n'exerce plus ce droit.

Le gouverneur, tout comme le roi possède un droit de veto, également tombé en désuétude. Il n'a plus été exercé depuis 1873 au Canada, depuis 1867 en Nouvelle-Zélande. Il n'a jamais été exercé ni en Australie ni en Afrique du Sud.

Enfin le droit qu'a le gouverneur de réserver certaines lois à l'approbation de Sa Majesté n'a subsisté que dans certain cas particuliers expressément prévus dans les « statutes ». Le maintien de cette formalité s'explique par le désir de conserver dans l'Empire une certaine unité pour des questions d'intérêt impérial. Il est des points, en effet, où des divergences entre Dominions seraient susceptibles d'entraîner des difficultés graves.

Telles étaient les principales difficultés que la Conférence de 1926 devait rencontrer dans son œuvre. Tous ces vieux principes de « legal law », il fallait n'y toucher qu'avec précaution. Ils sont la charpente même de l'Empire, la sauvegarde de son unité. Il fallait une grande prudence à la Commission Balfour « *en présence de ces pouvoirs légaux, de ces formes légales inhérentes à l'Empire, réduites pour la plupart à l'état de reliques juridiques, mais néanmoins incompatibles en leur substance, semble-t-il, logiquement avec l'égalité de statut* »¹.

La Conférence de 1926 s'est bornée à poser des principes directeurs. Elle a laissé le soin à un comité d'experts de régler les conditions d'applications. La Conférence de 1930 compléta l'œuvre de la Conférence de 1926.

§ 3. — *Règlement de ces questions en 1926 et en 1930.*

Les divergences entre le « legal law » et la pratique constitutionnelle apparaissent donc sur deux points princi-

1. Chevallier : *L'Empire britannique*, t. 2, p. 800.

paux : suprématie du Parlement de Westminster, exercice du droit de rejet ou de réserve à l'occasion d'une loi d'un Dominion.

Le rapport Balfour décide :

« Nous estimons qu'il y a lieu, de même, d'indiquer expressément la pratique constitutionnelle, à savoir qu'il ne peut être voté par le Parlement de Westminster des mesures législatives applicables à un Dominion sans le consentement du Dominion intéressé. »

Cette disposition est d'une grande richesse pratique. Elle ne supprime pas le droit du Parlement de Londres de légiférer pour l'Empire, tout en mettant le droit en harmonie avec le principe de l'égalité de statut.

En ce qui concerne le droit de réserve et de rejet : *« Il n'est pas recommandé à Sa Majesté d'exercer par rapport à ces lois »,* c'est-à-dire aux lois des Dominions, *« son pouvoir de rejet. »* Le rapport Balfour propose *« qu'il soit expressément constaté que, en dehors des dispositions contenues dans les constitutions ou dans les statuts spéciaux expressément soumis au droit de réserve, le droit soit reconnu au gouvernement de chaque Dominion de donner des avis à la Couronne sur toutes les questions ayant trait à ses propres affaires. Par conséquent, il ne serait pas conforme à la pratique constitutionnelle qu'il fût donné à Sa Majesté par le gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne sur une des affaires quelconques relevant d'un Dominion des avis contraires aux vues du gouvernement de ce Dominion. »*

On a pu se demander dans ces conditions pourquoi on maintenait la suprématie du Parlement de Westminster si en réalité cette suprématie était lettre morte. Exception faite de l'exercice du droit de réserve par le roi, le contrôle de la Couronne sur la législation des Dominions semble également avoir pratiquement disparu. Pourquoi con-

server ces « reliques juridiques » suivant l'expression de M. Chevallier ? C'est que ces reliques peuvent à l'occasion servir. Il est des cas où l'existence d'un pouvoir central unique pour l'Empire peut être très utile.

La Commission Balfour avait suggéré de réaliser une uniformité de législation dans tout l'Empire au moyen de « *lois réciproques basées sur la consultation et l'accord* ». Il est assez difficile d'appliquer ici le principe de la consultation mutuelle. Le Commonwealth des Nations britanniques est très vaste. Ses membres sont dispersés aux quatre coins du monde, chacun d'entre eux a une législation spéciale. Pour mettre en branle le mécanisme de la consultation mutuelle dans le but d'unifier la législation, il faudrait beaucoup de temps et peut-être n'arriverait-on pas à un accord. Combien est plus simple et plus pratique la possibilité pour un Etat d'adopter par un simple vote la législation d'un autre Etat. « *Le grand inconvénient de la Société Internationale est l'absence d'une législation internationale. Et comme il en existe une pour l'Empire britannique, il ne serait pas sage de la contrarier*¹. »

La consultation mutuelle cependant tend à se glisser dans ce domaine. A la responsabilité d'un gouvernement supérieur, celui de Londres, succède la responsabilité de tous les membres du Commonwealth dans les matières d'intérêt commun.

« *La procédure appropriée en ce qui concerne toute législation projetée dans l'une des parties à self-government de l'Empire et pouvant affecter les intérêts d'autres parties self-governing est la consultation préalable entre les ministres de Sa Majesté dans les diverses parties intéressées.* »

Cette disposition permet dans une certaine mesure aux Dominions de légiférer extra-territorialement, c'est-à-dire

1. J.-J. Chevallier : *L'évolution de l'Empire britannique*, tome 2, p. 302.

de faire des lois pouvant produire effet à l'égard des autres Dominions.

L'étude des cas dans lesquels les Dominions peuvent légiférer extra-territorialement a été confiée en 1926 à un comité d'experts. Ces experts, à qui ce travail délicat avait été confié, ont fait un rapport qui a été examiné en 1930, lors de la Conférence, et dont les dispositions ont été insérées dans la loi de Westminster qui est devenue en quelque sorte la nouvelle constitution du Commonwealth des Nations britanniques.

Ces dispositions visent trois points principaux :

1° La loi de 1865 sur la validité des lois coloniales ;

2° L'effet extra-territorial de la législation des Dominions ;

3° Le rejet de la législation des Dominions et le droit de réserve relatif à cette législation.

1° *La loi de 1865 sur la validité des lois coloniales.*

Dénonçant l'incompatibilité qui existe entre les principes énoncés en 1926 et le Colonial law's Validity Act, le rapport recommande purement et simplement l'abrogation de cet Act : « *La loi de 1865 sur la validité des lois coloniales cessera d'être applicable à toute loi faite par le Parlement d'un Dominion.* »

On se souvient que l'existence d'une loi anglaise contraire à une loi d'un Dominion faisait obstacle à cette dernière, que seul le Common law échappait au contrôle de Westminster. En 1930, on va plus loin :

« *Aucune loi ou aucune disposition de loi faite ultérieurement par le Parlement d'un Dominion ne sera nulle ou inopérante pour la raison qu'elle est incompatible avec le droit anglais ou avec les dispositions d'une loi du Parlement existante ou future ou avec toute ordonnance ou tout règlement édicté en vue de cette loi et les pouvoirs du Parlement*

d'un Dominion comprendront le droit d'abroger ou d'amender cette loi, cette ordonnance ou ce règlement dans la mesure où ils font partie du droit du Dominion. »

Déjà, en 1926, le rapport Balfour avait décidé que le Parlement de Londres ne pouvait faire une loi qui atteigne un Dominion sans le consentement de celui-ci. Mais cette décision ne formulait qu'une convention de la constitution et on sait ce que valent les conventions constitutionnelles en Angleterre. Elles ont une assez grande portée pratique, mais ne suppriment pas une loi. Le pouvoir théorique subsiste. Or, en 1930, c'est le droit lui-même qu'on veut modifier. C'est pourquoi, c'est dans une loi votée par le Parlement britannique, la loi de Westminster, qu'on propose d'insérer la disposition suivante : *« Qu'il soit, en conséquence, déclaré et arrêté qu'aucune loi du Parlement élaborée ultérieurement ne s'étendra ou ne sera considérée comme s'étendant à un Dominion, à moins qu'il ne soit expressément déclaré dans la loi que le Dominion a demandé cette stipulation et y a consenti. »* Insérée dans une loi, en effet, cette disposition aura de la valeur pour les tribunaux, alors que les conventions constitutionnelles ne peuvent tout au plus servir que de règles d'interprétation.

De même, une seconde proposition de la Conférence O. D. L. devait trouver sa place dans le statut de Westminster. Cette disposition est relative à la succession au trône, aux titres royaux, matière jusqu'ici exclusivement réservée à la compétence du Parlement anglais. Désormais l'égalité de statut entraîne la nécessité de consulter tous les Parlements du Commonwealth en cette matière où un accord est indispensable.

« En tant que la couronne est libre association des membres de la communauté britannique des habitants et comme ces dernières sont unies par une allégeance à la couronne, il serait conforme à la situation constitutionnelle

établie de tous les membres du Commonwealth les uns par rapport aux autres que toute modification de la loi concernant la succession au trône ou les titres royaux nécessitât dorénavant aussi bien l'assentiment de tous les dominions que celui du Parlement du Royaume-Uni. »

De même les dispositions relatives à la nationalité britannique impliquent nécessairement une entente préalable entre les membres du Commonwealth.

« Aucun membre du Commonwealth ne pourrait ni ne voudrait avoir l'intention de tâcher de conférer à un individu un statut destiné à avoir de l'effet à travers tout le Commonwealth si ce n'est en vertu d'une législation basée sur un accord commun et qu'il est parfaitement reconnu que ce statut commun n'est nullement incompatible avec la reconnaissance dans le Commonwealth et en dehors de celui-ci d'une nationalité distincte possédée par les nationaux des Etats individuels du Commonwealth britannique. »

Ainsi sur les points où autrefois le Parlement de Westminster statuait pour l'Empire, l'uniformité de législation sera atteinte au moyen d'une action commune réalisée par la consultation mutuelle.

Enfin certaines constitutions des Dominions, de nature fédérale, soulèvent des difficultés quant à l'abolition des limitations de la loi sur la validité des lois coloniales. Aussi le rapport O. D. L. spécifie-t-il :

« Aucune disposition de la présente loi ne sera considérée comme conférant le droit d'abroger ou d'amender les lois sur les constitutions du Dominion du Canada, du Commonwealth d'Australie et du Dominion de Nouvelle-Zélande, si ce n'est en corformité avec le droit et l'usage constitutionnel précédemment existant ».

Et une seconde disposition complète et développe la première :

« *Aucune disposition de la présente loi ne sera considérée comme conférant aux Parlements du Dominion du Canada et du Commonwealth d'Australie l'autorisation de légiférer en toute matière tombant actuellement sous l'autorité des provinces du Canada ou des Etats d'Australie suivant le cas et qui ne constitue pas une matière relevant de l'autorité des Gouvernements respectifs du Canada et du Commonwealth d'Australie.* »

2° *L'effet extra-territorial de la législation d'un Dominion.*

En 1930, il y a chez les britanniques une tendance à systématiser. La chose est assez rare pour mériter d'être notée. D'ailleurs, est-ce manque d'habitude ou impossibilité d'introduire la logique dans un domaine où elle a toujours été exclue, cette tentative n'a pas été couronnée de succès.

Le rapport O. D. L. dégageait deux tendances :

Application extra-territoriale de la législation des Dominions *ratione personæ*. La loi de son pays suivrait à l'étranger tout membre d'un Dominion.

Application extra-territoriale de la législation des Dominions *ratione materiæ*.

C'était le second point de vue qui avait été adopté en 1926. Les Parlements des Dominions avaient été autorisés à légiférer extra-territorialement *ratione materiæ* pour les questions comportant des dispositions de nature à contribuer à la paix, à l'ordre public et à la bonne gestion des affaires dans ce Dominion.

En pur britannique Jennings estime qu'établir une telle distinction serait encore « accroître la confusion ». Les auteurs du rapport O. D. L. ont sans doute été de son avis puisqu'on ne trouve dans ce document que cette disposition :

« Il est déclaré et arrêté par la présente loi que le Parlement d'un Dominion a pleins pouvoirs pour faire des lois ayant un effet extraterritorial. »

L'application de cette disposition est, à notre avis, susceptible de multiplier les conflits de lois qui pourront se produire entre les membres du Commonwealth, conflits de lois que le droit international privé ne résout pas toujours.

*3° Le rejet de la législation des Dominions
et le droit de réserve relatif à cette législation.*

Les rédacteurs du rapport O. D. L. ont été amenés à étudier cette question à propos de l'application du Colonial Stock Act de 1900.

En vertu de cette loi, la Trésorerie du Royaume-Uni est autorisée *« à édicter des règles pour l'admission d'actions coloniales sur la liste des valeurs sur lesquelles les trustees du Royaume-Uni peuvent également investir dans ces fonds publics l'argent dont ils ont la garde... le prix des actions peut être réduit eu égard à l'importance des fonds confiés à des trustees qui attendent encore d'être investis... Toutefois, le gouvernement du Dominion déclarera formellement et par écrit qu'il admet que toute loi du Dominion qui, de l'avis du Royaume-Uni modifie l'une des dispositions relatives aux actions au détriment des actionnaires ou pour lesquelles le gouvernement du Dominion se départirait du contrat original serait dûment rejeté. »* (Jennings) ¹.

Par ces dispositions le rapport O. D. L. déroge à la règle d'après laquelle le droit pour le Royaume-Uni de rejeter la législation d'un Dominion n'existe plus. Le gouvernement du Royaume-Uni appréciera seul l'admissibilité d'actions coloniales sur la liste des trustees du Royaume-Uni.

1. Jennings : *La Conférence impériale de 1930*, (R. D. I. L. C. 1930).

En ce qui concerne le droit de réserve, un grand progrès est accompli depuis 1926. Il existe toujours un pouvoir discrétionnaire général prévu dans presque toutes les constitutions des Dominions et aussi quelques cas de réserve obligatoires prévus dans les statuts spéciaux.

Le maintien de ce droit est un des derniers vestiges de la souveraineté de la Grande-Bretagne; il est incompatible avec l'égalité de statut proclamée en 1926. Il n'a plus de raison d'être puisque presque toutes les matières au sujet desquelles il s'exerçait jadis sont des matières d'intérêt commun qui sont actuellement réglées au moyen de la consultation mutuelle.

Le rapport O. D. L. a prévu pour les Dominions la possibilité de se soustraire à l'application du droit de réserve sans le supprimer. Quand le Dominion intéressé en exprime le désir, toutefois le droit de réserve devra être aboli : et le rapport O. D. L. *« recommande en conséquence que les Dominions procèdent à une modification de la constitution dans le cas où c'est possible et — en cas d'impossibilité — que le Parlement du Royaume-Uni adopte une loi à cet effet. »*

Le mode d'action de la législation des Dominions du Commonwealth présente un caractère original. Cependant, c'est à coup sûr du mode d'action de la législation de la confédération d'Etat dont elle se rapproche le plus. D'après Fauchille, *« la confédération d'Etat est une association plus politique que juridique d'Etats indépendants qui ne reconnaissent pas une autorité commune à la fois supérieure et suprême... Chacun des Etats confédérés conserve son autonomie, son indépendance, la jouissance et l'exercice de la souveraineté tant extérieure qu'intérieure, sauf de légères restrictions inhérentes à l'idée même d'association. Nul pouvoir exécutif commun ayant le droit d'imposer ses ordres et en rapports directs avec les sujets des Etats. »*¹.

1. Fauchille ; *Traité de D. I. P.*, p. 242.

Ce sont à peu près les principes sur lesquels est basé le pouvoir législatif des Dominions. Cependant, en « legal law », du moins, l'exécutif suprême existe encore. Il est vrai que le premier Empire germanique était une confédération et qu'il existait un exécutif, l'Empereur. Quant au « pacte fondamental qui sert de base à l'association » il semble que le rapport Balfour et le Statut de Westminster librement acceptés par les Dominions puissent en tenir lieu.

CHAPITRE III

LE TITRE DE ROI

Lorsque l'Irlande est devenue « l'Etat libre », le titre du roi ne correspondait plus à la réalité. Depuis l'avènement d'Edouard VII, ce titre était « *Roi par la grâce de Dieu, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des Dominions britanniques au delà des mers, Défenseur de la Foi, Empereur des Indes* ».

Comme on peut le remarquer, les colonies de la Couronne ne sont pas mentionnées séparément. C'est qu'elles sont comprises dans le terme de « *Dominions britanniques au delà des mers* ». C'est un sens large donné au mot *Dominion*. Et les *Dominions*, au sens strict du mot n'ont pas été vexés d'être englobés sous la même rubrique que les simples colonies de la Couronne. C'est qu'en effet, en 1901, ils étaient, pour la première fois, cités dans le titre royal. L'honneur ressenti effaça momentanément leur susceptibilité.

En 1926, l'Irlande est devenue à son tour un *dominion*. Le rapport Balfour proposa qu'une loi soit prise qui modifierait le titre de roi, qui deviendrait « *George V par la grâce de Dieu, roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions britanniques au delà des mers, défenseur de la Foi, empereur des Indes* ».

Cette fois, ce fut l'Irlande du Nord qui manifesta son mécontentement. Cette partie de l'île, qui avait un certain mérite à rester fidèle à la Grande-Bretagne, se voyait con-

fondue sous le terme générique d'Irlande avec la partie sécessionniste et rebelle.

Il a été répondu aux Irlandais du Nord que la dénomination d'Irlande se rapportait à l'île et non aux entités politiques de même que le terme de « dominions » englobe tout le reste de l'Empire sauf l'Inde et pas seulement les communautés autonomes. Il est tenu compte de la seule situation géographique des membres de l'Empire et non de leur caractère politique.

En somme, il ne convient pas de discuter outre mesure sur le titre de roi. Il ne faut pas y attacher plus d'importance que les rédacteurs du rapport. En 1926, on a voulu satisfaire l'Etat libre et mettre, autant que possible, le titre de roi en accord avec les changements survenus. On y a réussi, tout en conservant la base géographique ancienne.

CHAPITRE IV

LA SITUATION DES DOMINIONS VIS-A-VIS DE LA GRANDE-BRETAGNE AU POINT DE VUE JUDICIAIRE

Il serait inutile et fastidieux d'étudier l'organisation judiciaire des Dominions. Nous nous bornerons à examiner deux institutions essentiellement britanniques se référant l'une à une pratique très ancienne et déjà en désuétude, l'autre très récente et inorganisée, nous avons désigné : les appels au Comité judiciaire du Conseil privé et l'existence d'un tribunal d'Empire. Les premiers peuvent être utilisés dans les procès entre particuliers comme entre les gouvernements des différentes parties de l'Empire, le second dans les conflits entre ces gouvernements seuls (conflits *inter se*).

§ 1. — LES APPELS AU COMITÉ JUDICIAIRE DU CONSEIL PRIVÉ.

Tous les ressortissants de l'Empire (exception faite pour l'Ecosse, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, dont le tribunal suprême est la chambre des Lords) peuvent adresser des appels au Conseil privé par leurs cours supérieures.

Le Comité judiciaire est compétent aussi bien pour les affaires présentant un intérêt d'ordre général que pour les affaires privées. L'appel au Conseil privé peut donc être utilisé pour les conflits entre membres de l'Empire. Toutefois, les Cours supérieures de certains Dominions, de l'Australie, notamment, ont la faculté de filtrer les appels.

Deux conditions limitent ce droit d'appel : il faut que tous les appels possibles aient déjà été épuisés dans la partie de l'Empire qui interjette appel au Conseil privé. Il faut, en second lieu, pour que le Conseil soit saisi que le roi autorise l'appel après examen de la question en litige.

Une telle prérogative accordée à un tribunal anglais trouve naturellement sa source à l'époque, déjà lointaine, de la suprématie indiscutée du Royaume-Uni sur les possessions d'au delà les mers. Cette suprématie se manifestant dans l'ordre législatif et exécutif devait également se manifester dans l'ordre judiciaire.

Les Dominions ont longtemps supporté sans protester l'institution des appels au Conseil privé ; mais, à mesure qu'ils devenaient plus vigoureux et plus indépendants, ils songeaient à s'insurger contre une manifestation de souveraineté qu'ils jugeaient odieuse.

Dès avant 1921 et le traité anglo-irlandais, l'Afrique du Sud et l'Australie menaient campagne contre ce droit d'appel. L'Irlande proclamée « Etat libre » entre, à son tour, dans l'arène et ses protestations atteignent une rare virulence. Duncan Hall s'était élevé, en juriste, contre une coutume incompatible avec l'égalité de statut. Danel Figgis reprend ses arguments en Irlandais orgueilleux et susceptible, à qui toute manifestation du joug britannique est insupportable.

En 1923, trois appels au Conseil privé émanent de l'Etat libre : deux sont rejetés et le troisième se règle par un accord entre les parties. A l'occasion de l'un de ces appels, le président du Comité judiciaire du Conseil privé fait une véritable déclaration de principes : le Comité judiciaire ne sera saisi que des affaires présentant un intérêt d'ordre général ; pour celles qui sont d'ordre privé « domestic issues », qui n'intéressent spécialement qu'un Dominion, leur solution sera donnée par les tribunaux de ce Dominion. L'appel ne sera pas autorisé. De plus, Lord Haldane estime que les interventions du Conseil privé devraient

être plus fréquentes pour les Dominions à constitution fédérale, où les chances de conflits sont plus nombreuses — entre les Etats particuliers et le gouvernement central, — que dans les Dominions à forme unitaire. Enfin, le Comité judiciaire tiendra toujours compte, en premier chef de l'opinion du tribunal dont émanera l'appel.

Ces restrictions s'appliquent à tous points de vue à l'Etat libre d'Irlande, unitaire et hostile à l'appel au Conseil privé.

Or, en 1925, en dépit de la déclaration de principes de Lord Haldane, un appel est porté devant le Comité judiciaire, appel relatif à l'interprétation d'une loi agraire irlandaise.

De toute évidence, c'était une question d'ordre interne, ne relevant que de la compétence des tribunaux irlandais. Aussi fut-ce un concert de protestations dans tout l'Etat libre. L'Angleterre ne tenait pas ses promesses. Elle traitait l'Irlande en colonie et non en égale. Eh bien ! on allait jouer au plus fin. O'Higgins, d'accord avec le gouvernement, élabora un plan de contre-offensive. Le Conseil privé pouvait bien donner au conflit la solution qu'il voudrait : sa décision serait lettre morte parce que, auparavant, une loi irlandaise aurait approuvé la solution donnée à la question en litige par la Cour suprême d'Irlande. La Dail vota la loi à l'unanimité (février 1926) et le Sénat ne fit pas d'opposition sérieuse. Certains auraient franchement préféré un amendement à la constitution.

Cependant, le geste de protestation avait été suffisant pour attirer non seulement l'attention de l'Angleterre, mais encore celle de tous les autres Dominions et pour que la question des appels au Conseil privé fût portée devant la Conférence impériale réunie en octobre.

A la Conférence, la suppression du droit d'appel fut proposée ou, à défaut de sa suppression, une réforme qui l'abolirait en fait. Mais on avait compté sans les Canadiens français — minorité de la Fédération canadienne — qui

considéraient le droit d'appel comme une sauvegarde de leurs droits constitutionnels. C'est assez paradoxal, d'ailleurs, que ce soient les Canadiens d'origine française, autrefois hostiles à la suprématie de la Grande-Bretagne qui, en 1926, se fassent les défenseurs des prérogatives de la métropole.

Les espoirs irlandais furent déçus. Très prudemment, la Conférence se contenta de formuler des principes. Il ne fut pas donné à la question une solution définitive. La recommandation de la Conférence applique le principe de l'égalité entre Dominions et Grande-Bretagne en permettant à toute partie de l'Empire qui porte un appel devant le Conseil privé de faire triompher son point de vue. Ici encore, on voit apparaître le principe de la consultation mutuelle. L'Angleterre n'a plus aucun titre pour imposer ses directives au reste de l'Empire. Désormais, quand une partie de l'Empire demandera que soit modifiée la pratique actuelle des appels au conseil privé et que ces modifications seront susceptibles, par contre-coup, d'atteindre d'autres parties de l'Empire, aucune décision ne pourra être prise sans consultation préalable de toutes les parties intéressées.

« Il ne fait pas partie de la politique de la Grande-Bretagne que des questions affectant des appels judiciaires soient réglées autrement qu'en conformité avec les désirs de la partie de l'empire principalement intéressée. Il a été reconnu, toutefois, que, lorsqu'il est proposé d'apporter au système actuel des modifications qui, tout en affectant principalement une partie déterminée, soulèvent des questions auxquelles sont intéressées aussi d'autres parties, il ne doit être procédé à ces modifications qu'après consultation et discussion. »

Keith a contesté la sincérité de cette recommandation, le début spécialement, *« il ne fait pas partie de la politique de Sa Majesté en Grande-Bretagne, etc.. »*. Au premier

abord, il est permis de douter un peu, avec Keith, de l'esprit égalitaire du gouvernement de Sa Majesté. On n'abandonne pas sans regret les restes d'une suprématie de deux siècles. Seulement, quand on est Anglais, on s'adapte aux circonstances et on fait contre mauvaise fortune bon cœur. L'Angleterre n'aurait pas laissé insérer, dans le rapport Balfour, une disposition qu'elle se serait proposé de violer. Et même, si on lui prête cette arrière-pensée, comment la mettra-t-elle à exécution ? On connaît la valeur du rapport Balfour. Il fait loi depuis 1926. Il est le reflet de l'opinion de tout l'Empire. Il serait sans précédent qu'un Britannique, toujours respectueux des formes, osât aller à l'encontre de ses dispositions. A l'occasion, les Dominions sauraient rappeler à l'ordre le gouvernement de Sa Majesté.

L'Irlande a bien donné l'exemple, dès avant 1926, cette Irlande obstinée qui fait insérer dans le rapport Balfour, pour bien montrer qu'elle ne se tient pas pour battue : *« Que l'on se réservait le droit de soulever à nouveau, à la prochaine conférence impériale la discussion de ce cas particulier. »*

Ce « cas particulier » désigne les appels émanés de chez elle, qui ne peuvent être assimilés aux appels d'un quelconque Dominion. Tenant de par sa constitution même une indépendance qu'elle entend sauvegarder, l'Irlande veut être traitée en égale par Londres. Or, le maintien du droit d'appel lui apparaît comme une atteinte à cette égalité.

§ 2. — LE TRIBUNAL D'EMPIRE.

En 1930, la Conférence s'occupa de la création d'un tribunal d'Empire sans supprimer la pratique des appels au Comité judiciaire du Conseil privé. Entre temps, l'Empire britannique, à l'exception de l'Irlande, avait ratifié, avec des réserves, l'article 36 du règlement de la Cour permanente de La Haye, c'est-à-dire qu'il avait refusé de sou-

mettre à cette Cour les conflits susceptibles de s'élever entre les membres du Commonwealth.

Ainsi, la création d'un tribunal d'Empire s'imposait. Elle avait été proposée par le rapport O. D. L. dont la Conférence de 1930 se contenta d'adopter, en les développant, les lignes essentielles.

Ce tribunal est une création bien anglo-saxonne. Et d'abord, c'est un tribunal arbitral comme ceux qui règlent les conflits internationaux. Ce caractère résulte à la fois de sa composition, de sa procédure et du droit appliqué.

Composition : C'est un tribunal *ad hoc*. C'est-à-dire qu'il se forme à l'occasion de chaque conflit. Pas de permanence dans son fonctionnement.

Il sera composé de cinq membres, dont un président ; tous devront être sujets britanniques.

Le président sera élu par les autres membres. Ceux-ci, pour leur part, seront ainsi désignés :

1. *Un par chacune des parties en litige pris dans d'autres Etats de l'Empire parmi des personnes qui exercent ou ont exercé des hautes fonctions juridiques ou qui sont des juristes distingués et qui jouissent d'une grande considération dans tout le Commonwealth.*

2. *Un par chacune des parties en litige, au choix de celles-ci, dans n'importe quel Etat de l'Empire.*

3. *Si les parties en litige le désirent, le tribunal sera aidé par des assesseurs désignés parmi des personnes ayant une connaissance et une expérience spéciale de l'affaire à soumettre au tribunal.*

Procédure. — La procédure est arbitrale, mais l'arbitrage n'est pas obligatoire. On peut se demander si cet excès de souplesse bien caractéristique de l'esprit britannique, ne nuira pas à l'efficacité de la réforme de 1930 et même ne la réduira pas à néant. On peut le croire, puis-

que Jennings lui-même, qui professe à l'ordinaire pour la politique de son pays une admiration qui lui enlève souvent son sens critique, déplore que l'arbitrage obligatoire n'ait pas été imposé en 1930.

Partout, mais surtout chez les Britanniques où la tradition fait loi, une institution neuve est toujours accueillie avec méfiance; on voudrait qu'elle ait fait ses preuves avant même d'avoir existé. Toutefois, si l'on veut qu'elle fonctionne, il faut, au début surtout, en rendre le fonctionnement obligatoire, au moins le temps de fabriquer une tradition, s'il est permis de s'exprimer ainsi. A ce moment-là, les Britanniques rassurés, porteront volontairement leur litige devant le tribunal arbitral qui ne fonctionnera plus d'une façon permanente.

Compétence. — Le Tribunal d'Empire a été prévu pour régler « les litiges justiciables survenant entre les gouvernements », gouvernements des membres de l'Empire bien entendu. Pour soustraire ces litiges à la juridiction des organismes internationaux, l'Empire britannique a prétendu qu'ils étaient d'ordre interne. Venant démentir cette assertion, le Tribunal d'Empire possède toutes les caractéristiques d'un tribunal international.

Le droit appliqué. — Le Tribunal d'Empire aura sa jurisprudence propre. Basé sur les principes de 1926, elle s'appuiera également sur la pratique internationale et s'inspirera enfin des décisions de la Cour suprême des Etats-Unis à l'occasion de litiges entre Etats de l'Union.

Le Comité judiciaire du Conseil Privé, lui, applique le droit strict. C'est pourquoi on a maintenu la pratique des appels, parallèlement à l'institution du Tribunal d'Empire. Quand un Etat, membre du Commonwealth, présente une action en son nom, il peut à son gré la porter devant le Conseil privé ou devant le Tribunal d'Empire, le Conseil

privé étant saisi par les Cours supérieures des Dominions et le Conseil d'Empire par un compromis. Même la portant devant le Conseil privé, il peut insister pour qu'elle soit ensuite soumise au Tribunal d'Empire, puisque ce dernier prend en considération d'autres éléments que la règle légale. « *En tout cas, la soumission aux tribunaux locaux n'empêche pas d'intenter dans la suite une action internationale* », écrit Jennings. « *Action internationale* », le mot lui a échappé, et vise la compétence du Tribunal d'Empire.

Et nous essayons de comprendre par quel miracle les litiges *inter se* des membres du Commonwealth qui ont été maintes fois proclamés d'ordre interne ou constitutionnel sont soudain devenus justiciables d'un tribunal international. Une fois de plus, il est permis de constater que la politique britannique, comme le dieu Janus a un double visage que l'empirisme et le sens pratique ne suffisent pas toujours à justifier.

Ces règlements de conflits peuvent engendrer des difficultés sérieuses :

En premier lieu ces difficultés résultent de la coexistence du Tribunal d'Empire et du Comité judiciaire du Conseil privé. Les droits appliqués par ces deux tribunaux ne sont pas les mêmes. Les sentences rendues sont différentes. Laquelle fera loi ?

Ensuite il est permis d'imaginer un litige où l'Irlande serait partie. Qu'advient-il ? Nous le savons, seul parmi les membres du Commonwealth, l'Etat libre a ratifié d'une façon spéciale et pour sa part l'article 36 du statut de la Cour permanente de justice internationale. Evidemment les Anglais ont affirmé que du moment qu'à la Conférence de 1930, les représentants irlandais avaient collaboré aux discussions concernant la création du Tribunal d'Empire, c'est que l'Irlande s'était ralliée sagement à la politique des autres membres du Commonwealth.

Il est permis de rester sceptique. On comprendrait dif-

ficilement que l'Irlande n'ait pas persévéré dans sa politique traditionnelle et qu'elle ait si vite cherché à effacer les effets de son adhésion à l'article 36. Il semble évident que l'Irlande en conflit avec un autre Dominion ou avec la métropole porterait ce conflit devant la Cour de la Haye et non devant le Tribunal d'Empire.

A la fin de la première partie de cette étude, nous entrevoyons déjà les difficultés qui nous arrêteront à chaque instant dans l'étude de la situation des dominions dans la communauté internationale. Ces difficultés proviennent en grande partie de la fausse position faite à ces Dominions lors de la conclusion du Pacte de la S. D. N.

DEUXIEME PARTIE

Le statut des Dominions dans la communauté internationale

CHAPITRE PREMIER

LA COMPETENCE POUR PARTICIPER AUX TRAITES INTERNATIONAUX

§ 1. — EVOLUTION DE LA PRATIQUE ANTÉRIEURE A LA CONFÉRENCE DE 1926.

Le droit de traiter qui appartient aujourd'hui incontestablement aux Dominions britanniques a été conquis par ces Dominions à la suite d'une lutte tenace et lente.

Du temps de la suprématie de la Grande-Bretagne, la métropole concluait des traités pour l'empire tout entier, traités qui devenaient applicables dès la signature aussi bien aux dominions qu'aux colonies. Et la tutelle de la Grande-Bretagne s'appliquait aux conventions commerciales, aux traités politiques et aux accords (*agreements*) conclus entre gouvernements.

A mesure que s'affirme la personnalité des Dominions, la Grande-Bretagne, avec sagesse, abandonne peu à peu ses prérogatives. Elle autorise d'abord les Dominions à conclure des conventions commerciales en leur nom propre. C'est ainsi qu'en 1914 est conclue une convention pour la sûreté en mer, convention de caractère évidemment technique mais où, pour la deuxième fois (la convention radio-télégraphique de 1912 avait montré la voie), les pleins pouvoirs sont délivrés pour le compte du Dominion intéressé « in respect of the Dominion », suivant l'expression anglaise et non pour le compte de l'Empire tout entier,

sans aucune limitation territoriale comme il en avait toujours été jusqu'ici.

Beaucoup plus tard, sans doute, cette coutume constitutionnelle aurait été étendue aux traités politiques si un événement, la guerre, n'était venue hâter cette évolution.

Les Dominions avaient envoyé leurs soldats en Europe, pour se battre à côté des puissances alliées. C'est à côté de ces puissances qu'en 1919, ils exigèrent de signer les traités de paix.

Ce ne fut pas sans quelques difficultés. Comme on serre dans une boîte l'outil dont on a fini de se servir, la Grande-Bretagne aurait aimé replacer dans l'Empire les Dominions exactement à la même place que celle qu'ils occupaient en 1919.

Le memorandum Borden, les protestations de Smuts démontrèrent péremptoirement qu'il fallait renoncer à ce projet. Les revendications des Dominions n'étaient que trop légitimes, d'ailleurs, et on y fit droit.

A la conférence de la Paix, les Dominions furent considérés à un double point de vue :

L'Empire britannique était une des cinq grandes puissances qui ont négocié le traité de paix. Des représentants des Dominions faisaient partie de la délégation britannique.

De plus les Dominions ont eu une représentation distincte en tant que *puissances à intérêt limité*. Les Dominions étaient seuls à jouir de cette double représentation.

Plus exceptionnelle encore fut la façon dont les Dominions furent désignés au traité de Versailles; le traité commence par une énumération des hautes parties contractantes, où figure l'Empire britannique, grande puissance, à côté des quatre autres grandes puissances. Suit la liste des vingt-deux puissances à intérêt limité : les Dominions n'y figurent pas! Suit la liste des représentants des hautes parties contractantes, c'est-à-dire des chefs d'Etat, Sa Ma-

jesté, le Roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne, d'Irlande, des Dominions britanniques, au delà des mers, empereur des Indes est représenté par des plénipotentiaires, et d'une façon bien étrange : cinq plénipotentiaires représentent le Roi pour l'Empire tout entier, sans limitation de territoire. La partie de l'Empire pour le compte de laquelle agissent les autres plénipotentiaires, par contre est bien spécifiée. Mais les cinq plénipotentiaires qui représentent l'Empire tout entier sont des représentants du Royaume-Uni. C'est affirmer aux yeux de trente nations la suprématie de la métropole.

L'éminent juriste belge, M. Rolin, a pu affirmer que juridiquement l'Empire britannique, Etat unitaire, était seul signataire du traité de Versailles.

Toutefois, le fait que les Dominions ont été mentionnés dans le traité de Versailles au côté des autres Etats signataires, s'il n'a pas affirmé le caractère étatique de ces Dominions ni leur autonomie, a du moins montré qu'ils étaient entrés dans la vie internationale. Il avaient une existence propre en dehors de l'Empire.

C'est si vrai qu'à partir de 1919, les Dominions ne manquent pas une occasion d'affirmer leur personnalité à l'occasion de tous les traités qui vont se signer.

En 1922, l'Amérique prend l'initiative de la Conférence de Washington. En 1919, elle a protesté contre le nombre de voix accordé à l'Empire britannique à la S. D. N. Aussi Harding n'adresse-t-il une invitation qu'au seul gouvernement du Royaume-Uni. Il ignore volontairement les Dominions. Aussitôt, Smuts, au nom de l'Afrique du Sud proteste. Il s'attendait à ce que les Dominions fussent invités individuellement et il refuse de représenter l'Afrique du Sud dans la délégation de l'Empire britannique à Washington, car on reprend le système adopté en 1919 à Paris, avec cette différence que les Dominions ne furent jamais considérés comme puissances à intérêt limité, mais

comme membres de l'Empire. A part cela, comme en 1919, il y eut une représentation de l'Empire assurée par une délégation de sept membres : trois d'entre eux avaient reçu du Roi les pleins pouvoirs illimités, les quatre autres, sur l'avis de leur Dominion, des pouvoirs limités aux intérêts de leurs seuls Dominions. De même qu'à Versailles, l'Empire britannique figure seul dans le préambule, puis les trois plénipotentiaires anglais signent pour Sa Majesté au nom de l'Empire sans limitation territoriale et les représentants des quatre Dominions signent au nom du Roi pour le territoire de leur Dominion. Pour la ratification, encore comme à Versailles, chacun des membres du Commonwealth procède suivant sa pratique constitutionnelle.

On essaie encore une fois de faire ressortir par la forme de ces traités et l'Unité de l'Empire et la quasi-autonomie des Dominions dans l'Empire.

En 1922 s'ouvrent les négociations du traité de Lausanne, pour régler la question des Détroits et remplacer le traité de Sèvres. La situation est délicate et dangereuse, la guerre prête à éclater. France et Italie se refusent à admettre la représentation individuelle des Dominions britanniques, faveur singulière et inexplicable, à leur avis. Aussi le traité est-il simplement négocié par deux plénipotentiaires anglais. Ici, pas de double représentation des Dominions. Ils ne font même pas partie de la délégation britannique. Néanmoins le gouvernement anglais annonce aux Dominions qu'ils seront tenus au courant des décisions prises et qu'ils seront invités à ratifier le traité.

Mackensie King, alors premier ministre du Canada, entreprend avec Londres une longue correspondance. « *Le Canada, dit-il, approuve l'attitude du gouvernement anglais; mais qu'on ne lui demande pas de ratifier ce traité comme il a ratifié ceux de Versailles et de Washington, car il n'a pas pris part aux négociations, n'a pas signé. Toutefois, le Canada ne mettra pas l'Empire dans une fausse situation. Que Londres ratifie, il n'y voit aucun inconvé-*

nient, mais quand il s'agira d'exécuter les clauses du traité à l'intérieur de l'Empire, le Canada « ne sera lié en aucune façon par aucune obligation au delà de ce qu'il reconnaît, de sa propre volonté, résulter de la situation. »

En 1923 a lieu une Conférence impériale qui adopte, dans sa « résolution IX » des dispositions relatives aux traités qui font une large place à la consultation mutuelle. Un traité intéressant une partie de l'Empire devait être porté à la connaissance des autres parties de l'Empire au moment des négociations, de sorte qu'on n'ait aucune mauvaise surprise quand viendrait le moment de ratifier.

On doit rendre hommage à l'œuvre de cette conférence. Elle a contribué à éclairer une matière difficile. Mais elle a laissé subsister bien des lacunes et des imperfections : Locarno allait se charger de le démontrer cruellement deux ans plus tard.

La consultation des divers membres de l'Empire au sujet du pacte d'assistance mutuelle contenu dans le protocole de Genève avait abouti au rejet de ce protocole par l'Empire britannique. Peut-être est-ce pour éviter ce résultat négatif, peut-être parce qu'elle se considérait réellement comme seule intéressée que l'Angleterre en 1925 participa seule aux accords de Locarno. Comme à Lausanne, les Dominions sont tenus à l'écart, mais, de plus, il existe un article 9 qui spécifie formellement que les Dominions ne seront liés par le traité qu'à la suite de leur acceptation expresse.

Cet article a soulevé d'ardentes discussions. Pour les uns, Locarno sonnait le glas de l'Empire britannique, était le prélude de sa dislocation. C'était l'opinion de Smuts. Mais les Impérialistes ripostaient qu'en dépit de l'article les Dominions étaient engagés, car s'ils sont dégagés de toute obligation active, *« ils ne sont pas affranchis des obligations passives de la belligérance »*. En entrant dans une guerre éventuelle, l'Angleterre entraînerait les Dominions à sa suite.

Aussi, en matière de traités est-on dans une situation difficile à la veille de la conférence de 1926 :

« *Le mécanisme de consultation inter-impériale dans l'intervalle des Conférences qui, en tout état de cause eut aidé à résoudre la difficulté signalée (il s'agit des obligations actives et des obligations passives), à éviter les malentendus produits par la distance, était encore à construire. Le système de la politique étrangère unique, élaborée après consultation et menée sous la responsabilité commune par le seul Foreign Office avait fait faillite, mais rien de clair, de précis, de compréhensible n'existait pour le remplacer*¹ »

§ 2. — L'ŒUVRE DE LA CONFÉRENCE DE 1926.

En 1926, une sous-commission, sous la présidence de M. Lapointe, ministre de la justice au Canada, se réunit pour étudier la procédure relative aux traités. Elle adopta quelques articles qui vinrent compléter l'œuvre de la Conférence de 1923.

Il faut d'abord signaler un principe qui se dégage de la Conférence s'il n'y est pas formellement inscrit : les traités à signatures multiples et ceux qui intéressent plus d'une partie de l'Empire sont conclus *par l'Empire pris comme un tout*. Cependant les différentes parties intéressées sont représentées séparément aux négociations, à la signature et la ratification. C'est ce qui résulte des règles suivantes :

A. — *Les négociations.*

Depuis 1923, tout gouvernement de l'Empire qui prend l'initiative d'un traité doit en informer les autres parties de

1. Chevallier, *L'évolution de l'empire britannique*, p. 693.

l'Empire « susceptibles d'être intéressées par ce traité. » Cette résolution avait de nombreuses raisons d'être. Malgré la marche des Dominions vers l'autonomie, l'Empire reste souvent, surtout en matière de politique extérieure, une unité. Certaines obligations souscrites dans un traité par une partie de l'Empire s'étendent automatiquement aux autres parties. Aussi convient-il de prévenir l'Empire tout entier des traités en préparation. Il est préférable que chaque gouvernement fasse connaître ses objections avant la signature.

La résolution de 1923 comportait une grave lacune, le gouvernement qui prenait l'initiative d'un traité était seul chargé d'apprécier l'intérêt que ce traité pouvait présenter pour les autres parties de l'Empire. Était-il bien qualifié pour cela ?

Était-on sûr de sa bonne foi ? Il pouvait fort bien abuser de la situation et laisser dans l'ignorance telle partie de l'Empire qu'il eut été gênant de prévenir, sous le prétexte fallacieux que les intérêts de cette partie n'étaient pas « étroitement engagés ».

La Conférence de 1926 décida que désormais les négociations seront portées à la connaissance de tous les gouvernements de l'Empire qui apprécieront *eux-mêmes* si leurs intérêts sont en jeu. La consultation mutuelle s'organise.

Mais l'effet de cette première résolution serait à peu près nul si les gouvernements informés ne faisaient pas connaître l'attitude qu'ils comptent adopter vis-à-vis des dispositions du traité avant que ce traité ne soit conclu.

Il serait absolument désastreux qu'après avoir assisté sans faire d'objection à la conclusion d'un traité un gouvernement de l'Empire refusât par la suite de le ratifier — il faut, bien entendu, qu'il s'agisse d'un traité à portée générale qui doive être ratifié par tous les membres de l'Empire.

Comme le dit Sir Cecil Hurst « *une telle action met non seulement le gouvernement qui a mené les négociations dans une situation impossible, mais elle est également peu satisfaisante pour le gouvernement de l'Etat étranger avec lequel le traité a été signé*¹. »

C'est en vue d'éviter ces inconvénients que le rapport Balfour contient une nouvelle disposition qui distingue suivant que le traité négocié impose des obligations actives ou des obligations passives aux gouvernements de l'Empire autres que le gouvernement négociateur et envisage le cas de l'Empire où le traité exige la ratification de tous les gouvernements.

« *Lorsqu'un gouvernement a été informé de l'intention qu'a un autre gouvernement de mener des négociations, il lui incombe de faire connaître son attitude avec une promptitude raisonnable. Tant que le gouvernement qui a pris l'initiative des négociations n'a pas reçu de commentaires adverses et tant que sa politique n'implique pas d'obligations actives à la charge des autres gouvernements, il pourra partir de la supposition que sa politique est, dans l'ensemble, acceptable. Il pourra, toutefois, avant de prendre aucune mesure qui pourrait engager les autres gouvernements dans des obligations actives, obtenir leur assentiment formel.* »

Cette distinction entre les obligations actives et les obligations passives est extrêmement féconde. Si elle avait existé au moment de Locarno, les difficultés soulevées par l'article 9 ne se seraient pas produites.

Il restait encore une difficulté à résoudre. Comme nous l'avons vu, certains traités obligent l'Empire tout entier (obligations passives). Ces traités sont conclus par la Grande-Bretagne. En « *legal law* », automatiquement ils s'étendent à toutes les parties de l'Empire. En fait, le con-

1. Hurst, *Great Britain and the Dominions*, p. 50-55.

sentement de ces parties est requis. Le rapport Balfour dispose :

« Lorsque par la nature même du traité, il est désirable qu'il soit ratifié au nom de tous les gouvernements de l'Empire, le gouvernement qui en a pris l'initiative pourra présumer que tout autre gouvernement qui a eu pleinement l'occasion de faire connaître son attitude et qui n'a pas émis de commentaires adverses, consentira à la ratification du traité; lorsqu'il s'agira d'un gouvernement qui préfère ne pas consentir à la ratification d'un traité, à moins qu'il n'ait été signé par un plénipotentiaire autorisé à agir en son nom, ce gouvernement recommandera la nomination d'un plénipotentiaire à cet effet. »

Cette dernière disposition témoigne d'une grande habileté. Lausanne a servi de leçon. On veut éviter les frictions d'alors. On se souvient que le Canada refusa de ratifier sous prétexte qu'aucun de ses plénipotentiaires n'avait pris part aux négociations.

Ainsi en cas de traités à portée générale imposant des obligations passives, le silence équivaut à l'approbation. Ces traités à portée générale sont conclus par la Grande-Bretagne. Keith dénonce ce rôle de « dominant partner » comme contraire au principe de l'égalité de statut. Quoi qu'il en soit la nouvelle résolution fait la part belle aux Dominions. On ne leur force pas la main. Ils savent que leur silence équivaut à un consentement, qu'ils peuvent, s'ils le veulent, participer aux négociations et qu'ils ne seront tenus à l'écart que du fait de leur indifférence ou de leur apathie.

B. — *La signature.*

La Conférence de 1926 est particulièrement explicite. Dans tous les cas, quel que soit le genre de traité négocié,

les pleins pouvoirs doivent être délivrés par le roi sur recommandation des ministres des dominions intéressés. De l'ancien droit, du « legal law », il ne reste plus qu'une forme : la délivrance des pleins pouvoirs. L'intervention du ministre anglais est toujours requise, mais elle ne saurait en quoi que ce soit porter atteinte à la volonté des Dominions. Voici les termes du rapport :

« Les plénipotentiaires des diverses unités britanniques devront avoir les pleins pouvoirs délivrés dans chaque cas par le roi sur l'avis du gouvernement intéressé, indiquant et correspondant à la partie de l'Empire pour laquelle ils seront chargés de signer. »

Ce texte ne s'oppose pas à ce qu'un seul plénipotentiaire soit chargé d'agir pour le compte de plusieurs unités britanniques. Il suffira que cette qualité soit spécifiée dans le document qui donnera les pleins pouvoirs. Cela se produira surtout lorsque le traité négocié ne créera que des obligations passives à la charge de certaines parties de l'Empire britannique ou lorsque la situation des sujets britanniques appartenant à ces parties sera affectée. *« Il sera trouvé commode que les gouvernements de ces parties fassent conférer pleins pouvoirs d'agir pour leur compte au plénipotentiaire chargé d'agir pour le compte du ou des gouvernements principalement intéressés. »*

Depuis 1919, la plupart des traités commençaient par l'énumération des pays contractants, alors qu'avant la guerre, ils commençaient par l'énumération des chefs d'Etats.

Cette nouvelle pratique n'allait pas sans inconvénients, car l'emploi du terme « empire britannique » créait des équivoques. Il était employé dans des sens très différents, soit qu'il englobât la métropole, les colonies, l'Inde et les Dominions, soit qu'il désignât la métropole et les colonies de la couronne, soit enfin qu'il couvrit simplement l'Angle-

terre. (C'est dans ce dernier sens restreint que ce terme fut employé dans le traité sur la pêche du flétan signé avec les Etats-Unis.) De plus, cette désignation ne rend pas compte de l'égalité de statut qui existe depuis 1926 entre les Dominions et la métropole. La Grande-Bretagne n'est jamais désignée sous son nom propre, mais toujours sous le terme d' « empire britannique ».

Aussi, revient-on à l'ancienne pratique : signature du chef d'Etat et, au-dessous, désignation de la partie de l'Empire qui a conclu le traité.

1. Les traités bilatéraux imposant des obligations à une partie de l'Empire devront être signés par un représentant de cette partie.

Il est à supposer, à moins de stipulation contraire, que la signature de la Grande-Bretagne couvrira les territoires de Terre-Neuve, de Rodhésia et des colonies de la couronne.

2. Lorsqu'un traité bilatéral impose des obligations actives à plus d'une partie de l'Empire, ce traité doit être signé par un ou plusieurs plénipotentiaires, au nom de tous les gouvernements intéressés.

3. Enfin, dans le cas de traités multilatéraux, signés à des conférences internationales, les Dominions seront représentés séparément. Mais le préambule contiendra le nom du Roi, la liste des plénipotentiaires représentant toutes les parties de l'Empire. Ils signeront en groupe. Mais, si les plénipotentiaires des autres Etats spécifient le pays pour lequel ils signent, les parties de l'Empire pour lesquelles les plénipotentiaires signeront seront mentionnées.

Cette pratique a l'avantage de garantir à la fois la personnalité de l'Empire, en tant que groupe, et la personnalité des membres formant ce groupe.

C. La ratification.

Les règles de 1923 sont conservées et on n'y ajoute que peu de chose en 1926.

1. Lorsqu'un traité, conclu par l'Angleterre, impose des obligations à une partie de l'Empire, la ratification de ce traité n'est effectuée, pour cette partie, qu'à sa demande.

2. Lorsqu'un traité bilatéral affecte plusieurs parties de l'Empire, la ratification a lieu sur la demande du gouvernement de la partie qui a signé le traité, mais le ministre des Affaires étrangères consulte préalablement les autres Dominions intéressés.

3. Quant aux traités conclus sous les auspices de la S. D. N., les Dominions qui sont membres distincts ratifient séparément. Le traité, à l'ordinaire, entre en vigueur dès qu'un certain nombre de ratifications a été reçu.

Or, les Dominions, étant membres distincts, n'est-il pas à craindre que leurs voix réunies ne fassent trop souvent pencher la balance en faveur des intérêts britanniques ? Car, il ne faut pas l'oublier, le fait d'être membres distincts de la S. D. N. n'empêche pas les Dominions de rester les parties d'un tout. Cela, aucun Britannique ne songera à le nier.

§ 3. — QUELQUES TRAITÉS SIGNÉS DEPUIS 1926.

I. *Projet de traité anglo-égyptien (1927).*

Les faits devaient aller plus loin que les principes et les termes du rapport Balfour ne furent pas toujours respectés.

Depuis 1922, la question égyptienne est pendante. Il en résulte un malaise dans les communications inter-impériales, car Suez est la porte entre l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Inde, d'une part, et la métropole d'autre part. Aussi, ces communautés accueillent-elles favorablement un projet d'alliance anglo-égyptien. Les négociations s'engagent en 1927.

Un traité de cette nature intéresse l'Empire tout entier.

C'est ce que comprend la Grande-Bretagne qui prévoit une entente entre Sa Majesté le Roi et le roi d'Égypte. « Sa Majesté le Roi », sans plus de précision, cela signifie le roi représentant de l'Empire.

Le rapport Balfour, en effet, recommandait que les traités relatifs aux questions de groupe soient signés au nom de l'Empire tout entier. Les ratifications étant, par la suite, données par chacun des membres de l'Empire.

Le Canada ne l'entendait pas de la sorte. La question égyptienne ne l'intéressait pas et il ne voulait pas être tenu de remplir des obligations militaires par delà les mers.

Il va de soi que le traité anglo-égyptien n'aurait pas entraîné la belligérance active des Dominions, mais elle entraînait leur belligérance passive le jour où la Grande-Bretagne entraît en guerre pour défendre l'Égypte.

Dans une note adressée à la métropole, Mackenzie King tint à spécifier que le Canada n'entendait pas être partie au traité. Il n'entendait pas être automatiquement engagé sous la signature du Roi. Aussi, le gouvernement britannique fut-il contraint de préciser au nom de quelles parties de l'Empire a été négocié le traité¹.

Ce traité ne fut d'ailleurs jamais signé. L'attitude du Canada n'en reste pas moins révélatrice.

II. *La conférence navale de Genève (1927).*

Le traité de Washington avait réglé le problème de la parité navale entre les États-Unis et l'Empire britannique pour les gros cuirassés seulement. La question des croiseurs avait été négligée.

Or, l'Angleterre construisait des croiseurs en grande quantité, car, à l'heure actuelle, le croiseur possède une autre valeur militaire que les gros cuirassés.

Le président Coolidge, désireux de voir appliquer la

1. Toynbée, *Survey of international affairs*, 1928, p. 279.

parité à toutes les catégories de navires, prépara une conférence qui devait se tenir à Genève.

Alors qu'en 1921-22, les Etats-Unis n'avaient pas adressé d'invitations distinctes aux Dominions, Coolidge, en 1927, adopta à leur égard la même procédure qu'à l'égard de la métropole. Il les traite sur un plan d'égalité avec la Grande-Bretagne. Chaque Dominion aura sa délégation.

Le représentant de la Grande-Bretagne n'a point reçu les pleins pouvoirs pour tout l'Empire « unlimited », mais seulement pour la Grande-Bretagne, l'Irlande du Nord et les autres parties de l'Empire qui ne sont pas membres distincts de la S. D. N. Et les représentants des Dominions ont reçu les pleins pouvoirs au nom de leur Dominion.

La Conférence échoue. Ce fut un résultat inattendu et désastreux. Elle aboutit à une course aux armements navals de la part des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, chacune de ces deux puissances soupçonnant l'autre d'armer en cachette.

C'est de la Conférence de Genève qu'est sorti un nouveau problème : celui des relations anglo-américaines. Toujours cordiales jusque-là, elles deviennent plus tendues du fait de la méfiance mutuelle des deux puissances.

Sans être une menace, cette situation crée un malaise de plus dans les relations internationales, malaise qui devait s'accroître en 1928 au moment des négociations du Compromis naval franco-anglais.

III. *Le compromis naval franco-anglais (1928).*

Ce compromis qui ne devait pas aboutir, lui non plus, n'en suscita pas moins bien des haines et bien des critiques.

La Conférence du désarmement, réunie en 1928, allait à un échec certain du fait des conceptions opposées de la France et de l'Angleterre. Alors, ces deux puissances décidèrent de signer un compromis. Des concessions mutuelles furent consenties.

Ce compromis manquait d'ampleur et les violentes récriminations qu'il souleva étaient bien disproportionnées à sa portée : Italie, Allemagne, Etats-Unis accusent la France et l'Angleterre d'avoir conclu une alliance secrète en matière d'armement naval. Les Etats-Unis, surtout, sont ulcérés. C'est que, jusqu'ici, ils partageaient avec la Grande-Bretagne la suprématie des mers. Ils se croient menacés. A tel point qu'en Grande-Bretagne certains partis craignant le ressentiment des Etats-Unis s'élèvent ouvertement contre le compromis. En la matière, l'amitié américaine est plus prisée que la nôtre. Quant au Canada, c'est lui qui crie le plus fort. Son intérêt le lui ordonne. Il ne tient pas à s'aliéner son puissant voisin en se solidarissant avec la métropole. Il renie, purement et simplement, la politique de Londres en plein Parlement, en février 1929. Attitude fort habile ; le Dominion du Canada réussit généralement à sortir son épingle du jeu. Il se souvient qu'il est un Dominion et non un Etat indépendant lorsque son intérêt lui conseille d'appuyer la métropole. Il invoque orgueilleusement l'égalité de statut et sa qualité de pays américain lorsqu'il s'agit d'esquiver une obligation et de conserver l'amitié des Etats-Unis.

Le jour est proche où le Canada, suffisamment puissant pour se passer de l'aide de la métropole, sortira à jamais de l'Empire et rompra tous liens avec l'Europe pour devenir uniquement un Etat américain.

L'évolution même de sa race semble le conduire à ce résultat : les descendants des colons anglais et français sont, en grande majorité, devenus de vrais Américains. Il est très probable que si un conflit éclatait entre l'Angleterre et les Etats-Unis, le Canada n'hésiterait pas à se séparer de l'Empire.

IV. *Pacte Briand-Kellog (1928).*

Ce pacte qui primitivement était un pacte à deux de non agression devint un pacte à plusieurs de renonciation à la guerre, sur l'initiative de Kellog.

Sir Austen Chamberlain donne son adhésion au pacte : mais il tient à spécifier qu'il existe pour la Grande-Bretagne des questions réservées : le respect de l'intégrité territoriale de certaines régions est une question vitale pour l'Empire britannique qui protège ces régions tout en se protégeant lui-même. Le Pacte, à cet égard, ne doit pas entraver son action.

Cette déclaration de Chamberlain fit grand bruit — presque scandale. N'était-ce point une nouvelle doctrine de Monroë qui était en train de se former. L'effet du pacte Kellog ne serait-il pas considérablement atteint et son effet considérablement diminué ?

Quoi qu'il en soit, les négociations se poursuivirent heureusement.

Les gouvernements des Dominions et de l'Inde furent consultés par la Grande-Bretagne, car le pacte présentait un intérêt général pour l'Empire. Les Dominions étaient favorables au pacte. Ils furent invités à participer aux négociations. Les invitations leur furent adressées de Washington, en leur nom personnel.

Les pleins pouvoirs avaient été donnés par le roi sur « l'advice » des gouvernements des Dominions — aux cinq délégués de ces Dominions. Chaque document précise pour quelle partie de l'Empire le plénipotentiaire est autorisé à signer. On ne considère plus l'Empire comme une unité. C'est un grand progrès accompli depuis 1919.

Les plénipotentiaires signent dans l'ordre alphabétique de leurs nations, au nom de l'Allemagne, puis de l'Amérique, de la Belgique, de la France. C'est le tour de la Grande-Bretagne. Ici, une bizarrerie qui a son sens : immédiatement après le nom de Lord Cushendam, délégué de la Grande-Bretagne, signent les délégués des Dominions, sans considérer l'ordre alphabétique de leur Etat. Sur le document, on peut voir groupées la signature des délégués de

tous les membres de l'Empire. En dépit des apparences ce groupe ne se défait pas facilement.

Par la suite, sept ratifications distinctes y compris celle de l'Inde, interviennent, sept document distincts. Cette innovation mérite d'être signalée car elle est contraire au traditionnel procédé de l'instrument unique.

CHAPITRE II

LA REPRESENTATION DIPLOMATIQUE DES DOMINIONS BRITANNIQUES

Un mouvement en faveur de la représentation diplomatique des Dominions britanniques se produit au Canada dès 1880.

En cette matière, comme en tant d'autres, le Dominion américain montre la voie aux autres membres du Commonwealth. Cela s'explique, comme toujours par sa situation. Seul dominion britannique en Amérique du Nord, très éloigné de la métropole, et par la distance et par ses intérêts, il était naturel que le Canada demandât d'avoir à Washington un représentant diplomatique pour régler les mille difficultés quotidiennes qui s'élèvent entre lui et son puissant voisin : 4.500 kilomètres de zone frontière séparent les deux Etats, d'où des questions de rectification de frontière, de contrebande, statuts de leurs ressortissants respectifs, questions de pêche, etc...

Certes, un représentant de l'Empire britannique siégeait déjà à Washington, mais il ne pouvait connaître les affaires du Canada comme un vrai Canadien. Il y eut des mécontentements.

Dès 1910, une série d'accords commerciaux furent directement négociés entre le Canada et les Etats étrangers (Italie, Allemagne, Etats-Unis, Japon), par l'intermédiaire des consuls étrangers à Ottawa, qui étaient traités comme des agents diplomatiques, suivant une assimilation chère à Sir Wilfrid Laurier.

De plus une Commission est créée, à la même époque, formée de membres américains et de membres britanniques en nombre égal, ces derniers étant désignés par le roi sur recommandation du Canada. Cette commission qui existe encore était créée pour régler les questions de frontières entre le Canada et les Etats-Unis.

Pendant la guerre de 1918, « une mission de guerre canadienne », qui ressemble fort à une mission diplomatique¹, siège à Washington.

Enfin, en 1920 est admis — et par les Etats-Unis et par la Grande-Bretagne — le droit de légation du Canada à Washington. Le ministre canadien sera nommé à Washington par le roi sur les propositions du gouvernement d'Ottawa. Il traitera des questions purement canadiennes et, en l'absence de l'ambassadeur britannique à Washington, le remplacera.

Chose curieuse, le Canada qui avait tant réclamé le droit de légation se trouva pris au dépourvu, en 1920, lorsque satisfaction lui fut donnée. Personne ne fut jugé digne du poste de ministre plénipotentiaire. De plus, la clause décidant que le ministre canadien remplacerait l'ambassadeur britannique en l'absence de celui-ci fut très mal accueillie au Canada. Cette clause pourtant flatteuse pour un Dominion fut jugée dangereuse, de nature à compromettre les intérêts du Canada et à l'engager dans les affaires européennes².

Aussi, en 1926, lorsque Vincent Massey fut proposé au Roi pour être nommé ministre plénipotentiaire à Washington, Mackenzie King précisa-t-il que le Canada entendait abandonner la clause de 1920 relative au remplacement de l'ambassadeur britannique par le ministre canadien.

D'ailleurs, cette clause avait déjà été abandonnée en

1. R. Borden, *National constitutional Studies*.

2. Gordon Dewey, *The Dominions and diplomacy* (tome 2, p. 108).

1924, lorsque l'Etat libre avait réclamé et obtenu une représentation diplomatique à Washington.

La Conférence de 1926 enregistra les faits et sagement se déclara favorable à une représentation diplomatique des Dominions à l'étranger. Les rapports entre l'ambassadeur britannique et les ministres plénipotentiaires des Dominions à Washington étaient prévus sur un plan de collaboration étroite : les ministres des Dominions agissant pour le compte des Dominions exclusivement et l'ambassadeur britannique agissant pour les affaires susceptibles d'intéresser l'Empire tout entier. Ces dispositions rentraient bien dans l'esprit du rapport Balfour qui jugeait que « *l'on pouvait s'attendre aux résultats les plus fertiles de la collaboration déjà instituée et destinée à être développée encore entre les représentants de Sa Majesté aux Etats-Unis* ».

Depuis 1926, le mouvement en faveur de la représentation diplomatique des Dominions n'a fait que s'amplifier.

En 1928, le Commissariat général du Canada en France est transformé en légation. Le Canada envoie, en 1929, un représentant diplomatique au Japon.

En 1929, l'Irlande établit une légation à Paris, à Berlin et auprès du Saint-Siège. Cette dernière légation se trouve justifiée par la prédominance de l'élément catholique irlandais.

Enfin, l'Afrique du Sud, en 1929, envoie des représentants diplomatiques à Washington, à Rome et à La Haye.

Que faut-il penser de ce nouveau droit acquis par les Dominions au point de vue de leur statut ?

Certains juristes ont pensé que le droit de légation ne peut être exercé que par des Etats souverains. Or, la Bavière exerçait ce droit sous la constitution impériale de 1871 et elle n'était pas un Etat souverain¹.

Après la Conférence impériale de 1926, Jennings étudiant la situation des Dominions britanniques constatait que la

1. W. Ed. Hall, *International law* (Clarendon Press-Oxford, 1924).

reconnaissance internationale de ces communautés ne résultait pas de leur droit de légation. En effet, disait-il, les Etats étrangers acceptent des plénipotentiaires des Dominions mais ils ne traitent pas ces Dominions sur un pied d'égalité puisque, eux, ils n'envoient pas leurs propres plénipotentiaires dans ces Dominions.

Les faits devaient infliger un démenti rapide à cet auteur. Dès 1927, Sir William Philipps était nommé ministre au Canada et Sir M. F. A. Sterling, ministre dans l'Etat libre d'Irlande sur la proposition du président des Etats-Unis.

Du fait de leur entrée à la S. D. N., les Dominions avaient acquis une certaine personnalité internationale — c'est à dessein que nous ne parlons pas de souveraineté — reconnue *ipso facto* par les autres membres de la S. D. N. Les Etats-Unis qui ne sont pas membres de cet organisme ont reconnu à leur tour cette personnalité en liant avec eux des relations diplomatiques.

Il est évident que si le fait d'agréer et d'accréditer des représentants diplomatiques ne suffit pas à transformer les Dominions en Etats souverains, il implique incontestablement pour ces Dominions un progrès dans l'acquisition de l'autonomie.

C'est si vrai que les impérialistes s'en sont affectés et que ce n'est qu'« à contre-cœur » que le gouvernement anglais a vu la première légation canadienne s'installer à Washington (discours de Lord Curzon à la Chambre des Lords, le 25 juin 1924).

Est-ce à dire que l'unité diplomatique de l'Empire soit compromise ? Ne va-t-il pas résulter des rapports de plus en plus fréquents des Dominions avec des Etats souverains une politique divergente de celle de la métropole ?

Bennett, le leader conservateur canadien dénonça le danger en 1928. Mackenzie King lui répondit.

Il invoqua les dispositions du rapport Balfour recommandant la consultation mutuelle des différents membres du Commonwealth en matière de politique générale. Les plénipotentiaires des Dominions traiteront des questions stric-

tement nationales et se mettront d'accord avec les plénipotentiaires des autres parties de l'Empire pour les questions de groupe. On peut fort bien imaginer, même, que l'ambassadeur anglais sera chargé d'agir pour le compte de l'Empire sur la demande des représentants des Dominions.

Dans l'Empire britannique, les Dominions les plus évolués, Canada et Irlande, ont obtenu et exercé ce droit de légation les premiers, puis ce fut l'Afrique du Sud. Les deux Dominions du Pacifique, Australie et Nouvelle-Zélande, plus fidèles à la métropole parce qu'ils ont besoin de sa protection ne l'ont pas encore exercé.

La pratique démontre bien que si le droit de légation ne constitue pas à lui seul un signe indéfectible de souveraineté, il marque une étape importante vers l'acquisition de cette souveraineté.

CHAPITRE III

LES DOMINIONS A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Introduction. — En vertu de l'article 1^{er} du Pacte « *Sont membres originaires de la Société des Nations, ceux des signataires dont les noms figurent dans l'annexe au présent Pacte.* »

L'Afrique du Nord, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ayant signé le traité de Versailles et étant nommés dans l'annexe du Pacte deviennent donc membres originaires de la S. D. N.

On peut remarquer en passant, que le dominion de Terre-Neuve n'est pas membre de la S. D. N. ; dès 1919, sa situation est nettement inférieure à celle des autres Dominions.

D'autre part, ni la Grande-Bretagne, ni le Royaume-Uni ne sont signataires du Pacte. On trouve l'Empire britannique cité de la même manière que les autres signataires, puis, en retrait, les quatre Dominions et l'Inde :

Brésil

Empire Britannique

Canada

Australie

Afrique du Sud

Nouvelle-Zélande

Inde.

Cette désignation a été voulue par les membres de la délégation britannique, notamment par Smuts. Celui-ci

voulait une représentation distincte des Dominions mais, en même temps il voulait « ne rien faire qui soit susceptible de briser les liens qui unissent les différentes nations de l'Empire ».

D'ailleurs, l'article 1^{er} du Pacte semble avoir été fait spécialement pour les Dominions. On retrouve sous chaque phrase, sous chaque mot, l'influence d'un Borden ou d'un Smuts. Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} parle de « tout Etat, Dominion ou colonie qui se gouverne librement. » Quels autres membres de la S. D. N. seraient visés par ce texte, sinon les Dominions, puisque tous les autres signataires du traité de Versailles sont des Etats souverains ; à noter, toutefois, que l'Inde mentionnée dans l'Annexe du Pacte n'est ni un Etat, ni un Dominion, ni une colonie qui se gouverne librement. Il est fort probable, d'ailleurs, que dans un avenir très prochain l'Angleterre accordera à l'Inde le statut de Dominion.

Conformément à l'article 1^{er} du Pacte, l'Etat libre d'Irlande a formulé, dès le 20 avril 1923, sa demande d'admission à la S. D. N. promettant de remplir toutes les obligations qu'implique la situation de membre de la Société (pour assurer les garanties militaires exigées, il fait voter par son Parlement le « League of Nations (Guarantee), Act n° 41, 1923 »). La IV^e Assemblée fit examiner cette demande par un sous-comité de la 6^e Commission qui fit un rapport. Ce rapport assimilait l'Irlande aux autres Dominions déjà membres de la S. D. N. et concluait à l'admission de l'Etat libre. Cette admission fut prononcée à l'unanimité le 10 septembre 1923.

§ 1. — RAPPORTS

AVEC LES ORGANES PROPREMENT DITS DE LA S. D. N.

A. Avec l'Assemblée.

En vertu de l'article 3 du Pacte, les Dominions ont une voix à l'Assemblée, en qualité de membres de la S. D. N.

Leur délégation est absolument distincte de celle de la

Grande-Bretagne ou plutôt, pour employer les termes du Pacte, de celle de « l'Empire britannique ». Vis-à-vis de la S. D. N., ils ne sont en aucune façon sous la dépendance de la métropole. Les délégués des Dominions sont nommés par les gouvernements des Dominions. Ils reçoivent d'eux leurs instructions. Ils correspondent directement avec le Secrétaire général de l'Assemblée. Ici, la formalité de la remise des pleins pouvoirs par le roi, sur l'intervention purement formelle, d'ailleurs, d'un fonctionnaire du Foreign Office, n'intervient même pas.

B. Avec le Conseil

L'article 4 du Pacte stipule : « *Le Conseil se compose de représentants des principales Puissances alliées et associées, ainsi que de représentants de quatre autres membres de la Société. Ces quatre membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir* ».

a) Conformément à cet article, l'Empire britannique est membre permanent du Conseil, en qualité de « représentant des principales Puissances alliées et associées » ;

b) Mais, les Dominions peuvent occuper des sièges temporaires. Dès 1919, Sir Robert Borden leur a fait reconnaître ce droit par Clemenceau, Lloyd George et Wilson ¹.

Et, en 1927, le Canada est élu membre temporaire du Conseil. Il obtient 26 voix, c'est-à-dire la majorité absolue plus une voix.

En septembre 1926, alors que l'Irlande avait posé sa candidature au Conseil et avait échoué, le Canada avait obtenu deux voix. Ce fut le point de départ d'une habile campagne de presse en faveur du Dominion américain. Cette campagne fut menée en Grande-Bretagne par les Travailistes et les Libéraux. Elle se heurta aux objections des

1. Sir Robert Borden, *Canada in the Commonwealth*, p. 112,

Impérialistes invétérés, de plus en plus rares, d'ailleurs. Au Canada, les Canadiens français emportaient la victoire et le Parlement décidait que le Canada serait candidat au Conseil en septembre 1927. Cependant, une partie de l'opinion n'approuvait pas cette candidature. C'étaient les partisans de la doctrine de Monroe, ceux qui voyaient dans la S. D. N. le triomphe de l'hégémonie européenne.

A la S. D. N. enfin, la candidature du Canada était examinée et appréciée à divers points de vue : par son importance le Canada représentait assez bien les moyennes puissances. Par sa situation géographique, il représentait le continent américain et plus spécialement, à défaut des Etats-Unis, l'Amérique du Nord. Par sa population enfin, le Canada présentait des affinités aussi bien avec les Anglo-Saxons qu'avec les Latins. C'était un lien sentimental entre l'Amérique et l'Europe.

Des raisons d'opportunité favorisaient aussi cette candidature : la Grande-Bretagne était plutôt impopulaire au moment de l'ouverture de la VIII^e Assemblée. Or, le Canada, par la bouche de M. Dandurand, canadien-français, faisait connaître ouvertement à l'Assemblée, les divergences qui existaient entre sa politique et celle de Londres, notamment en ce qui concernait l'article 36 du statut de la Cour permanente, en ce qui concernait l'arbitrage et les minorités. Le 15 septembre la Belgique retira sa candidature.

L'élection du Canada n'eut pas lieu à une majorité écrasante. Cuba avait posé sa candidature et c'était un rival dangereux, car il accaparait les voix des Etats sud-américains. Il présentait les mêmes avantages que le Canada, du point de vue de sa situation et de ses affinités latines. Il avait de plus un grand avantage, celui de ne pas faire partie de cette communauté britannique dont on redoutait l'hégémonie au Conseil.

Ces craintes, il faut le reconnaître, étaient injustifiées. On dut s'incliner devant la valeur et l'impartialité du repré-

sentant canadien qui sut tenir dignement son rôle et fit preuve de beaucoup d'indépendance.

Au Canada, le succès remporté au Conseil provoqua un grand mouvement d'orgueil national. Il fut considéré comme une consécration officielle de la puissance du Dominion.

Ce fut encore un Dominion, l'Irlande, qui en 1930 remplaça le Canada. L'Etat libre fut élu à une grosse majorité (36 voix).

L'expérience avait démontré qu'on n'avait plus à redouter un front commun des éléments britanniques au Conseil. De plus l'Irlande était bien connue pour son indépendance, voire même son hostilité à l'égard de la politique de la Grande-Bretagne.

Enfin, en 1933, au moment du renouvellement du Conseil, l'Afrique du Sud remplaça l'Irlande.

En outre de cette représentation spéciale, les Dominions qui n'ont pas de délégation spéciale au Conseil, ont le droit comme les autres membres de la S. D. N. d'y envoyer un délégué lorsqu'il s'agit de traiter une affaire qui les intéresse particulièrement.

Or, l'Empire britannique a au Conseil un siège permanent. N'a-t-il donc pas qualité pour représenter les Dominions ?

Nous touchons ici une question qui a fait couler beaucoup d'encre. Y a-t-il double représentation des Dominions au Conseil ? l'Empire britannique, membre du Conseil agit-il comme représentant de tout l'Empire. Si oui, pourquoi accorder une représentation distincte aux Dominions. D'autre part, si un Dominion entre au Conseil comme membre temporaire, l'Empire britannique cessera sans doute de représenter ce Dominion. Mais alors, continuera-t-il à représenter les autres ?

Autant de questions irrésolues, autant d'anomalies qui choquent un esprit logique, mais qui ne gênent nullement

les Britanniques comme le remarque judicieusement Chevallier à propos de l'entrée du Canada au Conseil :

« En fait, le rapport Balfour était favorable à une répartition souple des affaires entre le Canadien et l'Anglais qui siégeaient ensemble au Conseil.

» Il était entendu depuis 1926, que la Grande-Bretagne devait garder en politique extérieure un rôle de direction impériale compatible avec l'égalité proclamée. De même que certains traités par leur nature même devaient être acceptés par tout l'Empire et lier tout l'Empire, de même dans le travail du Conseil, il y avait certaines questions qui intéressaient les Dominions à cause de l'importance qu'elles revêtaient pour l'Empire tout entier, par exemple, « tout ce qui tend à assurer la paix et l'harmonie entre les Etats du monde » (Hurst). Nous retrouvons la distinction essentielle, si difficile à mettre en œuvre d'avance et une fois pour toutes, des questions de groupe et des questions nationales »¹.

Mais ici l'empirisme et l'optimisme anglo-saxons ne suffisent pas à résoudre tous les problèmes !

Qu'advient-il si un conflit s'élève entre la Grande-Bretagne et un Etat étranger, si le règlement de ce conflit est soumis au Conseil et qu'un Dominion soit membre de ce Conseil ? La voix du Dominion entrera-t-elle en ligne de compte ? De même dans l'hypothèse inverse d'un conflit éclatant entre un Dominion et un Etat tiers, la voix de l'Empire britannique sera-t-elle opérante ?

Ce sont là de graves difficultés irrésolues et pas seulement de simples hypothèses d'école.

§ 2. — LA SITUATION DES DOMINIONS VIS-A-VIS DES OBLIGATIONS DU PACTE.

Etant membres de la S. D. N., les Dominions sont liés par les termes du Pacte.

1. Chevallier, *L'évolution de l'Empire britannique*, p. 966.

En ce qui concerne les fonctions de coercition internationales, le droit de guerre, voir p. 105.

Mais une question se pose à propos de l'enregistrement des traités.

L'article 18 dispose :

« Tout traité ou engagement international conclu, à l'avenir, par les membres de la Société, devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ».

Deux hypothèses peuvent se présenter en ce qui concerne les Dominions : 1° le traité est conclu entre un Dominion et une puissance étrangère ;

2° Le traité est conclu entre deux Dominions ou entre un Dominion et la Métropole.

La première hypothèse ne soulève aucune difficulté. L'article 18 s'appliquera, le traité sera enregistré par le secrétariat.

Par contre, la deuxième hypothèse a donné lieu à de violentes controverses.

Estimant que l'article 18 imposait les mêmes obligations à tous membres de la S. D. N., l'Irlande, en 1924, fit enregistrer le traité anglo-irlandais de 1921. Immédiatement des protestations véhémentes s'élevèrent en Angleterre. Le gouvernement britannique fit paraître une note indignée où il était déclaré avec candeur que *« depuis l'entrée en vigueur du Pacte, le Gouvernement de Sa Majesté a toujours estimé que ni le Pacte, ni aucune des conventions conclues sous les auspices de la Société ne sont destinés à régir les relations « inter se » des différentes parties du Commonwealth britannique »*.

Seulement, en 1919, le gouvernement de Sa Majesté a trouvé tout naturel que 7 voix soient accordées à ce Commonwealth, à la S. D. N. Et s'il apprécie les avantages du

Pacte il cherche à en esquiver les obligations. Il y a des sanctions, évidemment, contre tout membre qui trahit ses engagements. Mais peut-on les appliquer sans courir le risque de voir l'Empire britannique se retirer de la S. D. N. Le remède serait alors pire que le mal.

Pour en revenir à la note du gouvernement britannique parue en 1924, elle représentait uniquement l'état d'esprit de l'Angleterre. Déjà la séparation de l'Irlande du Royaume-Uni avait frappé durement son orgueil. La publicité donnée au traité anglo-irlandais, du fait de son enregistrement à Genève, devait lui être particulièrement odieuse.

Un traité est un instrument du droit international. Il ne se conçoit qu'entre parties possédant la personnalité internationale. Du moment que les Dominions ont été signataires du Pacte, c'est qu'on leur reconnaissait cette personnalité. Dès lors, il n'y avait aucune raison pour que, possédant cette personnalité dans le cadre de la S. D. N., ils la perdent dans le cadre plus restreint du Commonwealth. Par suite, il n'y a pas de raison pour que les engagements conclus entre membres du Commonwealth, n'aient pas le caractère de traités internationaux.

Mais ce n'est pas ainsi que l'Angleterre jugeait la situation. L'enregistrement du traité à Genève semblait porter atteinte à sa suprématie. Qu'advient-il si une autorité supérieure à la sienne intervient désormais pour régler les relations des membres du Commonwealth. Et ces membres eux-mêmes, traités comme des Etats indépendants ne vont-ils pas s'émanciper et sortir de l'Empire ?

Ce sont toutes ces craintes qui ont dicté la réponse du gouvernement britannique, réponse brutale, totalement dépourvue de fondement juridique, à laquelle s'oppose la belle réponse de Fitzgerald, précise, incontestable :

« ... Les obligations figurant dans l'article 18, sont imposées dans les termes les plus exprès à tout membre de la Société ; il lui est donc impossible d'accepter l'assertion se-

lon laquelle le langage net et dépourvu d'équivoque de cet article se prête à une interprétation quelconque compatible avec la limitation que le gouvernement britannique cherche à y lire maintenant.

» *Le gouvernement de l'Etat libre d'Irlande, en conséquence, ne partage pas l'opinion exprimée par le gouvernement britannique, d'après laquelle les termes de l'article 18 ne sont pas applicables au traité du 6 décembre 1921* ».

La S. D. N., en dépit des protestations anglaises, a enregistré le traité anglo-irlandais faisant ainsi triompher la thèse irlandaise.

D'ailleurs, de même que la protestation anglaise est un sursaut d'orgueil de la métropole, de même l'attitude irlandaise peut s'expliquer par des motifs d'ordre national. L'Etat libre naît seulement en 1921. L'enregistrement du traité proclame son existence et fait connaître aux autres Etats que l'Irlande désire, désormais traiter d'égale à égale avec la métropole et qu'elle ne reconnaît qu'un supérieur : la S. D. N.

L'incident de l'enregistrement de ce traité éclaire toute l'étude de l'« inter se controversy ». Ce qui explique que nous l'ayons exposé si longuement avant d'en arriver à la Conférence de 1926. Suivant le mot de M. Chevallier : « ... après 1926, comme avant, les notes anglaises et irlandaises de 1924, restent les pièces essentielles et directement contradictoires du dossier »¹.

Le rapport Balfour contient la résolution suivante :

« *Le fait que les traités seront faits au nom du roi, comme symbole du lien qui unit les diverses parties de l'Empire rendra superflue l'adjonction d'une clause stipulant que les termes n'en doivent pas être considérés comme réglementant entre eux les droits et les obligations des divers territoires pour le compte desquels ils ont été signés au*

1. Chevallier, *L'évolution de l'Empire britannique*, p. 823,

nom du Roi. Il convient de se rappeler, à cet égard, que cette question a été discutée à la Conférence sur la contrebande des armes en 1925 et que le Comité juridique de cette Conférence a établi que le principe dont la phrase précédente est l'expression, régit toutes les conventions internationales. »

Cette résolution mérite qu'on s'y arrête et qu'on en analyse les termes et l'esprit.

« Les traités seront faits au nom du roi comme symbole du lien spécial qui unit les diverses parties de l'Empire ». Les traités envisagés visent, bien entendu, ceux conclus entre un membre du Commonwealth et une puissance étrangère. A la Conférence de 1923, les traités étaient encore signés par les pays contractants et non par les chefs d'Etat. Cette méthode, si elle avait des inconvénients, présentait aussi des avantages. Elle mettait en valeur l'égalité des pays contractants, cette égalité de statut précisément qui fut proclamée en 1926. On peut répondre aussi que la signature des traités par le roi se réfère à la notion d'allégeance commune à la Couronne, principe également proclamé en 1926.

Peut-être est-ce défiance de notre part, mais cette disposition de la Conférence nous paraît un chef-d'œuvre de rouerie. L'argumentation est spécieuse avec des efforts visibles pour être logique, ce qui ne laisse pas d'être inquiétant de la part des Britanniques.

Pour nous, *« l'adjonction d'une clause stipulant que les termes n'en doivent pas être considérés comme réglementant entre eux les droits et les obligations des divers territoires pour le compte desquels ils ont été signés au nom du Roi »* ne nous aurait pas paru *« superflue »*.

A vrai dire, la démonstration ne satisfait guère que des

optimistes tels que Jennings et Toynbee¹, suspects parce qu'Anglais. On part de l'idée que le roi ne pouvant conclure de traités avec lui-même, il ne saurait y avoir entre les membres du Commonwealth d'engagements internationaux. L'argument, volontairement, s'attache à la forme plus qu'à la réalité des faits. Un juriste irlandais, Phelan, dénonce le stratagème :

« Bien que le pouvoir de conclure des traités soit confié au roi, la règle est maintenant admise sans conteste que le roi, en ce qui concerne les affaires d'un Dominion, agit exclusivement sur la recommandation, advice, des ministres de ce Dominion. L'idée que le roi ne peut pas conclure un traité avec lui-même ne tient pas compte de sa situation constitutionnelle. Elle correspond à l'ancienne idée de la prérogative personnelle et irresponsable du roi. Un traité passé par un individu avec lui-même ne signifie évidemment rien. Mais un traité passé entre le roi considéré comme un rouage constitutionnel, supposons au Canada, et le roi considéré comme un rouage constitutionnel, supposons dans l'Etat libre d'Irlande correspondrait à une réalité tout à fait précise². »

Enfin la résolution du rapport Balfour que nous étudions nous renvoie, comme dernier argument, à la Conférence de 1925 sur le trafic des armes. Sans doute est-ce avec le secret espoir que l'on ne consulterait pas ce document. Il est, en effet, bien difficile de tirer de ce texte un argument d'analogie :

En 1925, on avait décidé que les dispositions d'une convention internationale ne s'appliquaient pas entre les différentes parties d'un Etat souverain. Mais, comme le fait

1. Toynbee, *The conduct of the British Empire Foreign policy since the peace settlement*, p. 56.

Jennings, « La personnalité internationale dans l'Empire britannique », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1928, p. 476.

2. Phelan, *Review of Nations*, mars 1927, p. 37-38.

remarquer Baker¹, on a supposé en 1926 « *que chaque haute partie contractante particulière serait un Etat souverain ; mais le rapport de la Conférence Impériale de 1926 en faisant usage du débat de 1925 a pris comme point de départ la supposition opposée, c'est-à-dire que les Dominions qui auraient été de hautes parties contractantes particulières n'en sont pas moins parties d'un seul Etat souverain* ».

En somme, cet argument n'a pas de valeur. La Conférence de 1926 a-t-elle voulu justifier l'attitude de l'Angleterre lors de l'enregistrement du traité anglo-irlandais ? C'est peu probable. Il ne faut pas oublier que l'Irlande avait une délégation à la Conférence et qu'elle n'aurait jamais supporté une telle interprétation du Rapport.

Jennings semble pourtant admettre que l'Etat libre est revenu en 1926 à de meilleurs sentiments et à une plus exacte compréhension de la nature des rapports des membres du Commonwealth. Il conclut que tout est pour le mieux et que l'« *inter se controversy* » a pris fin.

Nous ne sommes pas de son avis. En effet, les traités antérieurs à 1926 n'ont pas été signés au nom du roi. Or, c'est parce que le roi signe désormais les traités que le rapport Balfour « *juge superflue l'adjonction d'une clause stipulant que les termes ne doivent pas être considérés comme réglementant entre eux les droits et les obligations des divers territoires pour le compte desquels ils ont été signés au nom du Roi* ». Le Pacte continue donc à être applicable aux relations « *inter se* » des membres du Commonwealth. D'ailleurs, une Conférence Impériale n'a pas le pouvoir d'annuler les dispositions de l'article 18.

Avec Keith² et Baker, nous estimons que la Conférence de 1926 n'a pas résolu le problème de l'« *inter se controversy* ».

1. Baker, voir *L'évolution de l'Empire britannique*, de M. le Professeur Chevallier, p. 822 *cit.*

. Keith, *The sovereignty of the British Dominions*, p. 350.

A un autre point de vue le rapport Balfour témoigne du même effort pour cacher la réalité des choses, le même goût des constructions artificielles :

Les traités internationaux peuvent s'appliquer entre membres de l'Empire comme « mesures administratives », sous forme d'une convention, d'un accord entre gouvernements, à aucun prix sous forme de traité entre chefs d'Etat. On arrive à la situation suivante :

Un traité est conclu entre le Canada, ou plutôt le roi pour le Canada et la France. Puis ce traité est intégralement appliqué sous forme de convention entre les gouvernements du Canada et de l'Afrique du Sud. Est-ce la forme du traité qui en modifie la nature juridique alors que son contenu n'est pas modifié. Aura-t-on des obligations de nature différente dans l'un et dans l'autre cas ? Aura-t-on dans le premier cas un acte international, et dans le second « un mesure administrative ? »

Répondre par l'affirmative serait faire échec à la plus évidente logique. Tel est pourtant le point de vue britannique.

§ 3. — RAPPORTS DES DOMINIONS AVEC LES ACTIVITÉS RATTACHÉES A LA S. D. N.

A. *Les Dominions* *dans l'organisation internationale du travail.*

Une fois de plus c'est à Robert Borden que les Dominions doivent d'avoir obtenu dans l'organisation internationale du travail la place prépondérante qu'ils occupent.

La Grande-Bretagne possédait une délégation permanente au Conseil d'administration de cet organisme à titre de grande puissance industrielle. La Commission de législation internationale du travail refusait, dès lors, aux Dominions le droit de siéger au conseil d'administration. Elle leur reconnaissait simplement le droit de siéger à la Con-

férence générale. Cependant, dès 1919, les Dominions furent traités sur un pied d'égalité avec les autres Etats membres et le Canada eut même un siège au conseil d'administration.

*B. Les Dominions
à la Cour permanente de Justice internationale.*

Pour éviter des redites, l'étude de cette question trouvera sa place page 96 et suivantes, dans la partie réservée à la « solution des conflits internationaux ».

C. Les Dominions et les mandats internationaux.

La présence des puissances étrangères dans les mers du Sud du Pacifique inquiétait l'Australie. Aussi, espérait-elle, en 1919, après avoir conquis les territoires de la Nouvelle-Guinée allemande et des îles Samoa, se les annexer purement et simplement. De son côté, l'Afrique du Sud nourrissait les mêmes espoirs à l'égard du Sud-Ouest africain.

Mais les deux Dominions britanniques devaient se heurter à l'idéologie de Wilson qui réprouvait tout procédé de conquête brutale. L'article 22 du Pacte prévoit un système de mandats en vue de l'administration des anciennes possessions coloniales des peuples vaincus. Cette tutelle devait être exercée jusqu'à ce que « les peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » atteignent un degré suffisant de civilisation.

Le Pacte pose également les conditions dans lesquelles s'exerceront les mandats : « la meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique sont le mieux à même d'assurer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette tu-

telle en qualité de mandataires et au nom de la Société ».

Trois catégories de mandats furent prévues : les mandats A, B et C. Les mandats A s'appliquaient aux communautés les plus évoluées telles que la Palestine ou la Mésopotamie qui appartenaient autrefois à la Turquie et qui furent confiées à l'Angleterre. Le mandataire et les conseils les administrent jusqu'à ce qu'elles soient capables de s'administrer seules.

Les mandats B. s'appliquent aux anciennes colonies des peuples vaincus beaucoup moins civilisés. Les pouvoirs du mandataire sont très étendus. Ils ne sont limités qu'en faveur de la population indigène et en faveur des autres membres de la S. D. N. Ce mode de gestion implique un contrôle fort étroit de la puissance mandataire, pas assez étroit cependant au gré des Dominions qui protestèrent violemment par la bouche de Smuts et firent admettre une troisième catégorie de mandats, les mandats C. En effet, dans le système des mandats B tous les membres de la S. D. N. sont traités sur un pied d'égalité en matière de commerce avec le territoire sous mandat. Le Japon, dès lors, aurait joui des mêmes prérogatives que l'Australie, un peuple de race jaune des mêmes prérogatives que la « White Australia », et, celle-ci redoutant l'invasion jaune dans les territoires anglo-saxons du Pacifique s'éleva vigoureusement contre l'application des mandats B à la Nouvelle Guinée et aux îles Samoa. L'application de cette règle d'égalité commerciale aux territoires du Sud-Ouest africain ruinait également le système douanier de l'Afrique du Sud dont la politique est liée « dans une certaine mesure à celle de la Préférence impériale ¹ ».

Les mandats C furent donc créés pour sortir d'embarras. « Ils ressemblent à s'y méprendre aux classiques régimes coloniaux ² ». « La chose n'est pas sans receler une cer-

1. M. le Professeur J.-J. Chevallier, *L'évolution de l'Empire britannique*, tome I, page 402.

2. Pr Chevallier, *ibid.*, t. I, p. 401,

*tainie ironie et le contraste entre les principes, l'idéal, l'abstrait d'une part et les convoitises réalistes, l'application concrète d'autre part, ne manque point de saveur*¹ ».

« Les mandats C s'appliquent aux territoires tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène. »

C'est ainsi que l'Australie exerce un mandat sur la Nouvelle-Guinée, la Nouvelle-Zélande sur Samoa et l'Union de l'Afrique du Sud sur le Sud-Ouest africain. Enfin, l'île Nauru est sous le mandat collectif de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

A. Les mandats sur la Nouvelle-Guinée et sur Samoa.

a) *Sur la Nouvelle-Guinée.* — L'Australie a été autorisée à accepter un mandat sur la Nouvelle-Guinée par Act imperial de 1920. Un fonctionnaire nommé par le Gouverneur général administre l'ancienne colonie allemande. Les lois de la puissance mandataire sont étendues à la Nouvelle-Guinée sur ordonnance du Gouverneur général approuvée par le Parlement australien. Un rapport est fait annuellement à la S. D. N. par le Gouverneur général.

b) *Sur l'île de Samoa.* — De même, un Act en Conseil, du 11 mars 1920, autorise la Nouvelle-Zélande à exercer son mandat sur Samoa. Ce mandat avait été préalablement accepté par le Parlement de ce Dominion, en 1919.

Samoa possède une constitution accordée en 1920. Elle

1. Pr Chevallier, *ibid.*, t. I, p. 402,

est dirigée par un administrateur et un Conseil législatif sous le contrôle du gouvernement de la Nouvelle-Zélande et dans les limites de l'article 22.

Elle possède également une Haute Cour qui juge au civil et au criminel avec appel porté devant la Cour suprême de la Nouvelle-Zélande.

Si ces deux mandats sont exercés par des Dominions, il n'en reste pas moins qu'ils leur ont été conférés par la métropole.

B. *Le mandat sur le Sud-Ouest africain.*

Le mandat sur le Sud-Ouest africain a été, au contraire *directement* accordé à l'Afrique du Sud par les puissances alliées. Et le Parlement de l'Union a accepté ce mandat. « *La Grande-Bretagne est restée absolument étrangère à l'affaire et n'a pas eu un mot à dire ; on peut donc se demander si le Parlement de l'Union n'a pas outrepassé ses pouvoirs ? Il répond lui-même à cette question délicate en assurant que l'administration du Sud-Ouest africain est essentielle* » à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement » de l'Union de l'Afrique du Sud et que, par conséquent, le Parlement de l'Union n'a pas dépassé la limite des pouvoirs qui lui ont été expressément conférés par « l'Union Act » de 1909¹. »

L'administration du Sud-Ouest africain est calquée sur celle de Samoa et de la Nouvelle-Guinée.

C. *L'île Nauru.*

Le mandat a été conféré cette fois « à Sa Majesté Britannique », en 1919.

Cette décision paraît pour le moins étrange : L'île Nauru

1. *Le statut des Dominions britanniques en droit constitutionnel et en droit international*, thèse par Edmond Edouard BUCHET, Recueil Sirey 1928.

est, en effet, située dans le Pacifique. La situation géographique de la Grande-Bretagne ne justifie donc pas l'octroi de ce mandat. La Nouvelle-Zélande et l'Australie semblaient plus qualifiées pour l'exercer. D'ailleurs, elle le crièrent bien haut, l'une et l'autre, car Nauru est riche en phosphates.

Alors, la Grande-Bretagne conclut avec ses deux Dominions du Pacifique une entente ; à tour de rôle, les trois puissances exploiteront les phosphates.

Voilà qui est loin de l'esprit du Pacte et de ses intentions généreuses. Aucune des trois puissances mandataires ne songe à traiter Nauru comme une partie intégrante de son territoire, et elles ont très probablement oublié « la mission sacrée de civilisation » qui leur a été confiée.

La création des mandats C a été une hypocrisie. Les rapports annuels à la S. D. N. ne signifient pas grand'chose, et en fait, les puissances mandataires administrent les territoires qui leur sont confiés à peu près exactement comme des colonies.

Toutefois, le fait d'avoir confié l'administration de territoires sous mandats à des Dominions est significatif. C'est reconnaître à ces Dominions la qualité de « nations développées ». Remarquons, en passant, que l'article 22 n'emploie pas l'expression d' « Etats développés », et ce n'est point au hasard, car l'article 22 a été rédigé à peu près uniquement en faveur des Dominions sous l'influence tyrannique du général Smuts.

Quoi qu'il en soit, si l'article 22 n'a pas reconnu la qualité d'Etat aux Dominions, il a du moins reconnu leur autorité morale, leur aptitude à gouverner des territoires et, par suite et à plus forte raison, leur aptitude à se gouverner eux-mêmes. (Cette aptitude découlait déjà de l'article 1^{er}, alinéa 2.)

CHAPITRE IV

LES DOMINIONS ET LE RÈGLEMENT PACIFIQUE DES CONFLITS INTERNATIONAUX

Il y a trois modes de règlement pacifique des conflits :
Règlement diplomatique,
Règlement politique,
Règlement juridictionnel.

§ 1. — LE RÈGLEMENT DIPLOMATIQUE DES CONFLITS.

A. Procédure d'entente directe.

Ce mode de règlement des conflits aboutit à un accord ou à un traité. Nous avons vu dans quelle mesure les Dominions possèdent, à l'heure actuelle, ce droit de traiter.

Le développement croissant des relations diplomatiques entre les Dominions et les pays étrangers ne saurait que favoriser ce mode de règlement.

B. Médiation.

A l'heure actuelle, la médiation est un mode de règlement des conflits auquel on a recours de plus en plus rarement. Cela s'explique du fait de la S. D. N., qui offre d'autres modes de règlement et dont la procédure s'inspire, très largement d'ailleurs, aussi bien de la médiation que des procédés voisins : l'enquête et la conciliation.

En ce qui concerne les conflits intéressant un Dominion,

le rôle du médiateur sera délicat. Les Britanniques n'aiment pas beaucoup que des puissances tierces interviennent dans leurs affaires qu'ils qualifient le plus souvent de « questions réservées », précisément pour les soustraire à l'investigation des Etats tiers.

§ 2. — LE RÈGLEMENT POLITIQUE DES CONFLITS PAR LA S. D. N.

La compétence du Conseil de la S. D. N. n'est à aucun degré une compétence juridictionnelle. Elle est essentiellement d'ordre politique en raison de la composition même du Conseil — les membres du Conseil sont des hommes politiques — ; en raison de sa procédure, de ses méthodes de travail et surtout en raison de la nature des différends qui lui sont soumis. Le Conseil, en effet, n'a pas à trancher des questions de droit, mais des questions d'ordre politique. Il doit, conformément à la conception de Sir Austen Chamberlain, dégager l'élément psychologique d'un accord amiable entre les parties.

Ce n'est pas tout. Le Conseil a aussi le devoir de régler les conflits. Il doit prendre des décisions ou, plus exactement, émettre des recommandations.

Le Conseil doit régler les conflits susceptibles d'entraîner une rupture par application de deux textes, l'article 11 et l'article 15 du Pacte.

En vertu de l'article 11 qui vise toute guerre ou menace de guerre, la S. D. N. intervient spontanément ou après avis d'un membre quelconque de la S. D. N. attirant son attention, et aucune exception ne peut lui être opposée. En vertu de l'article 15, la compétence du Conseil ne peut être mise en jeu que sur l'intervention préalable d'une des parties en litige. L'article 15 comporte une exception d'incompétence : les questions réservées par le Droit international à la compétence exclusive des Etats (al. 8).

En ce qui concerne l'article 11, le Conseil émet des recom-

mandations qui ont pour but d'atténuer le litige, mais qui sont sans valeur obligatoire et sans effet juridique.

En vertu de l'article 15, si le Conseil n'a pu amener les parties à un règlement amiable, il peut faire dresser un rapport et prendre une décision approuvant ce rapport. Cette décision n'a pas non plus force obligatoire mais, si elle est prise à l'unanimité, elle interdit à tout membre de la Société de faire la guerre à la partie qui a accepté le rapport pris à l'unanimité (moins la voix des parties en litige, naturellement). La décision prise à la simple majorité ne vaut que comme recommandation et laisse aux parties leur entière liberté d'action.

Ces principes généraux rappelés, quelle sera la compétence du Conseil à l'égard des conflits intéressant les membres de l'Empire britannique ?

Plusieurs hypothèses :

1° — LE CONFLIT SURGIT ENTRE UN DOMINION ET LA MÉTROPOLE
OU ENTRE DEUX DOMINIONS.

Question réservée à la compétence exclusive de l'Empire britannique, répond l'Angleterre, parce que d'ordre interne : le Conseil est incompétent.

Si l'on considère cette exception comme valable, on arrive à un résultat décevant. Il est bien difficile, en effet, d'admettre que les relations entre membres de l'Empire britannique soient d'ordre interne, alors que ces membres ont une représentation distincte à la S. D. N. Si les Dominions ne sont que des provinces de l'Empire, alors qu'on ne donne à celui-ci qu'une voix à Genève et non pas six.

Il est facile de comprendre les considérations qui dictent l'attitude de la Grande-Bretagne ; considérations d'ordre politique, répugnance à voir se rompre de jour en jour les liens qui unissaient jadis la métropole aux Dominions.

Et, par contre, les Dominions les plus évolués n'adoptent

pas la manière de voir de la Grande-Bretagne. Ils protestent énergiquement contre la tendance de la métropole à soustraire à la compétence de la S. D. N., les questions intéressant les membres de l'Empire britannique, car ils comprennent que l'existence d'une telle exception implique leur sujétion à Londres.

L'incident de l'enregistrement du traité anglo-irlandais, en 1924, éclaire de façon parfaite les attitudes respectives de la métropole et de l'Etat libre.

Il reste, toutefois, en vertu de l'article 11 du Pacte, que le Conseil aurait la faculté de connaître d'un différend susceptible d'entraîner la guerre qui s'élèverait entre membres de l'Empire.

2° — LE CONFLIT SURGIT ENTRE UN DOMINION
ET UN ETAT TIERS OU ENTRE LA GRANDE-BRETAGNE
ET UN ETAT TIERS.

La S. D. N. sera compétente et le Conseil saisi. Dans le cas où la Grande-Bretagne est partie au litige, la voix de l'Empire britannique n'entrera pas en ligne de compte au Conseil, mais la voix d'un Dominion, membre temporaire du Conseil ? Il paraît difficile de refuser à ce Dominion le droit de voter ; il n'est pas partie au litige ; mais alors, sa voix ne sera-t-elle pas à peu près certainement acquise à la Grande-Bretagne ? Ne favorisera-t-on pas celle-ci ? Et dans l'hypothèse inverse d'un Dominion, partie à un litige, *quid* de la voix de la Grande-Bretagne qui occupe un siège permanent au Conseil ?

§ 3. — LE RÈGLEMENT JURIDICTIONNEL DES CONFLITS.

Il faut distinguer ici deux modes de règlements de conflits :

1° L'arbitrage ;

2° Le règlement judiciaire des conflits par la Cour permanente de justice internationale.

1° *L'arbitrage.*

L'article 13 du Pacte prévoit l'arbitrage comme mode de règlement pacifique des conflits. Mais, ici encore, l'arbitrage n'est pas obligatoire.

La condition préalable de l'arbitrage, c'est la conclusion d'un compromis ; un compromis n'étant pas autre chose qu'un traité, la compétence des Dominions en matière d'arbitrage sera la même que leur compétence en matière de traité.

En ce qui concerne les conflits susceptibles de s'élever entre membres du Commonwealth, ils échapperaient fort probablement à l'arbitrage international. Ils seraient considérés comme d'ordre interne et réservés à la compétence des juges britanniques, d'autant plus que le tribunal d'Empire organise déjà une sorte d'arbitrage entre membres de l'Empire.

2° *Le règlement judiciaire des conflits
par la Cour permanente de justice internationale.*

a) *Admission des Dominions au statut de la Cour.*

Cette admission est distincte de celle de la Grande-Bretagne. La Cour permanente de justice internationale de La Haye, créée par l'article 14 du Pacte, est ouverte aux Etats ou aux membres de la S. D. N. (ces membres qui ne sont pas des Etats sont évidemment les Dominions britanniques). En outre, les Dominions ont signé le protocole d'adhésion au statut de la Cour.

b) *La possibilité pour les Dominions d'avoir un juge
distinct de leur nationalité.*

Les juges sont nommés par le Conseil et par l'Assemblée et choisis par les candidats présentés par « les groupes nationaux » de la Cour permanente.

Conformément à l'article 5 du statut, « chaque groupe ne peut, en aucun cas, présenter plus de quatre personnes, dont deux au plus de sa nationalité ».

Les Dominions ont tenu à préciser la nationalité de leurs ressortissants pour bénéficier des termes de cet article ; c'est ainsi que les nationalités canadienne, irlandaise ont été définies par des actes législatifs ; plus tard, la nationalité des ressortissants de l'Afrique du Sud. Sir Robert Borden fut candidat aux premières élections ¹.

Rien ne s'oppose, en droit, à ce que des juges de nationalité irlandaise, canadienne, australienne, etc. siègent simultanément à la Cour qui comprend déjà dans son sein un juge anglais ; mais, en fait, tous les ressortissants des Dominions étant des « Britanniques », on arriverait à leur donner une place prépondérante inacceptable.

Conformément à l'article 31, tout Etat a droit à avoir un juge de sa nationalité au sein de la Cour lorsqu'il s'agit de juger une affaire dans laquelle cet Etat est partie. Mais, un juge anglais siège déjà, et on risque encore de favoriser les Dominions. Aussi, en 1929, lors de la revision du statut de la Cour, un certain nombre de membres du Comité de juristes se prononça contre l'application aux Dominions des dispositions de l'article 31. Keith avait fait une proposition qui ne rencontra pas de succès : lorsqu'un Dominion aurait été partie dans un litige, le juge anglais aurait, pour ce litige, cédé sa place à un juge du Dominion intéressé. Peut-être a-t-on craint que le juge « national » ait une moindre valeur juridique que le juge anglais. Finalement, l'article 31 ne s'applique pas dans cette hypothèse.

c) *Façons de saisir la Cour. — Sa compétence.*

Les questions qui se posent à ce sujet.

Jusqu'en 1929, la juridiction de la Cour permanente était

1. La nationalité, élément de la personnalité internationale devrait faire l'objet d'un chapitre spécial. Mais les éléments nous ont manqué dans cette étude pour donner à cette matière la place qu'elle mérite.

restée en fait essentiellement facultative. La Cour étant saisie par un compromis, comme en matière d'arbitrage, les questions qui se posaient étaient réglées comme en matière d'arbitrage.

En 1929, la Grande-Bretagne et les Dominions, à l'exemple d'autres Etats, ont adhéré à l'article 36 du statut, qui prévoit les cas dans lesquels la juridiction de la Cour devient obligatoire.

C'était un progrès sérieux, dont la portée fut toutefois amoindrie par les réserves que formulèrent la Grande-Bretagne et tous les membres du Commonwealth, à l'exception de l'Irlande. Ces réserves équivalaient à des exceptions d'incompétence. Echapperaient à la juridiction de la Cour :

Les différends susceptibles de s'élever entre les membres du Commonwealth ;

Les différends concernant leur juridiction intérieure ;

Les différends soumis à d'autres règlements pacifiques prévus par des accords (ici, on vise les traités d'arbitrage conclus avec des puissances étrangères).

L'Irlande, elle, ne formula aucune réserve, et elle donna sa signature huit jours avant les autres membres du Commonwealth, tenant à montrer aux autres Etats qu'elle se considérait comme libre de ses décisions et nullement solidaire de la politique de la métropole. De plus, l'adhésion de l'Irlande a été donnée pour une durée de vingt ans ; celle des autres Dominions pour une durée de cinq ans.

CHAPITRE V

LES DOMINIONS ET LE DROIT DE SECESSION.

A l'heure actuelle, les Dominions possèdent-ils le droit de sortir de l'Empire britannique ?

Le professeur Keith répond non. Il essaie d'appuyer son opinion sur des arguments juridiques ; « En effet, dit-il, les Dominions possèdent des constitutions qui leur ont été octroyées par la métropole. Leurs Parlements n'ont donc qu'une compétence dérivée et, dès lors, n'ont pas le pouvoir de voter la sécession. »

D'autre part, Keith invoque le droit de *veto* du roi ; mais, depuis longtemps déjà, le souverain ne l'exerce plus, et pour toutes les affaires concernant les Dominions, il agit seulement sur l'avis des ministres des Dominions intéressés.

D'ailleurs, le statut de Westminster a formellement abrogé le droit de *veto* du roi et a aboli la suprématie du Parlement de Londres. Enfin, le rapport Balfour a défini les Dominions : des communautés « librement associées comme membres de la communauté des nations » ; librement associées, par conséquent libres de sortir du Commonwealth. MM. Keith et Magnan de Bornier ont tiré un dernier argument du droit international, argument qui, pas plus que les précédents, ne résiste à la critique ; ces auteurs se réfèrent à l'article 10 du Pacte qui garantit « l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société ». Cet article serait un obstacle à la

sécession des Dominions. Interprétation vraiment étroite qui méconnaît l'esprit du Pacte. Ce serait une entrave à toute évolution. Ce texte vise le cas de démembrement par une puissance tierce, non le cas d'une sécession qui touche au principe des nationalités. En fait, depuis 1919, le statut des Dominions a subi des modifications profondes.

Dans le domaine politique, il est évident que la métropole ne s'opposera jamais au désir d'un Dominion de sortir du Commonwealth. Cela résulte d'une déclaration formelle, déjà ancienne de M. Bonar Law, leader britannique qui, en 1920, déclarait à la Chambre des Communes : « *Si demain des Dominions autonomes, l'Australie, le Canada déclaraient : nous ne voulons plus faire partie de l'Empire britannique, nous n'essaierions pas de les y retenir* ¹. »

La question de la sécession s'est posée à deux reprises, en Afrique du Sud et en Irlande.

En Afrique du Sud, le parti nationaliste avait mis à son programme la sécession, sur l'instigation d'Hertzog qui estimait que l'Afrique du Sud devait rester libre dans l'Empire ou en sortir.

Le rapport Balfour et le statut de Westminster, par la suite, devaient apaiser les querelles. Toutefois, en 1930, Smuts, l'adversaire d'Hertzog, impérialiste et partisan de la doctrine de Keith, tenait à souligner, en présentant au Parlement le paragraphe 60 du rapport O.D.L. que *toute disposition dans la loi touchant la succession au Trône ou les titres royaux exige désormais le consentement des Parlements de tous les Dominions aussi bien que de celui du Royaume-Uni* ².

Smuts, interprétant cette disposition estimait que si l'Afrique du Sud voulait faire sécession, elle devait provoquer une loi du Parlement de Londres, de son parlement et du parlement de tous les autres Dominions. Une pa-

1. Schlosberg, *The king's Republics*, p. 40.

2. *Report of the Conference on the Operation of Dominion Legislation*, C. M. D. 347, p. 21.

reille interprétation ne pouvait manquer de soulever les protestations indignées d'Hertzog, qui, en la circonstance fut appuyé par le Ministre des Finances, M. Havenga et c'est ainsi que le rapport O. D. L. ne fut approuvé par le Parlement sud-africain que sous la réserve « *que le paragraphe 60 du Rapport ne soit pas interprété comme écartant le droit de tout membre du Commonwealth des Nations britanniques de s'en retirer* ».

La question de la sécession ne se pose pas de la même façon pour l'Irlande que pour l'Afrique du Sud. L'Etat libre est lié par un traité. Il n'a pas le pouvoir de rompre ce traité unilatéralement. Au point de vue sentimental, il est permis de considérer avec sympathie l'attitude irlandaise, attitude qui du point de vue juridique est insoutenable. Certes, l'Irlande invoque les circonstances dans lesquelles fut élaboré le traité : menace de guerre avec la Grande-Bretagne ; à cela on peut répondre que presque tous les traités ont été ainsi imposés par une des parties à l'autre.

A la fin de 1933, des incidents sont soulevés en Irlande. Les premiers de ces incidents se rattachent à des questions d'ordre purement anglo-irlandais : Au temps où M. de Valera était président de l'Etat libre, il avait suspendu le paiement à l'Echiquier britannique des annuités pour le service d'un emprunt agraire émis jadis pour désintéresser les landlords d'Irlande dont les terres étaient cédées à leurs fermiers. De Valera avait également suspendu le paiement des annuités des pensions dues à des fonctionnaires de l'ancien régime.

Le ministre des Dominions, pour récupérer le tribut, imagina de frapper de droits de douane les importations d'Irlande. L'Irlande taxa les marchandises anglaises. D'où guerre douanière. Les seconds de ces incidents sont d'ordre impérial. Les partisans de M. de Valera, les « *Fianna Fail* », préparent à la Dail une série de lois modifiant la constitution (abolition de l'appel au Conseil privé, réduction du rôle du gouverneur général, suppression pour les parlemen-

taires du serment de fidélité au roi, etc.). Le 14 novembre, le ministre britannique des Dominions, M. Thomas, rappela l'Etat libre à l'ordre, l'invitant à remplir ses obligations de membre du Commonwealth s'il voulait bénéficier des avantages qu'implique cette qualité.

Le parti tory vit dans cette note une menace de chasser l'Etat libre de l'Empire. Immédiatement, de Valera demanda à M. Thomas ce que ferait l'Angleterre si l'Etat libre s'érigait en république. Le 6 décembre, M. Thomas fit aux Communes une réponse fort diplomatique : pourquoi imaginer gratuitement l'hypothèse d'une sécession puisque la question ne se pose pas et même lorsqu'il est très souhaitable de voir des relations amicales régner entre Grande-Bretagne et Etat libre ?

Par son optimisme opportun, la Grande-Bretagne, une fois de plus, gagnait la partie. L'Irlande, de son côté, protestait du « *profond désir de son gouvernement de voir des relations amicales et cordiales entre l'Irlande et la Grande-Bretagne* ¹ ».

Au sujet de cet incident, le professeur A. Berriedale-Keith, d'Edimbourg, formula une théorie fort intéressante : d'après lui, le statut de Westminster doit servir désormais de base aux relations de l'Etat libre avec le reste de l'Empire et il estime que les récentes lois constitutionnelles irlandaises ne sont pas contraires à ce statut. Il estime aussi que l'existence d'une République irlandaise n'empêcherait pas l'Etat libre de reconnaître le roi comme chef du Commonwealth. Ce qui veut dire que le statut de Westminster s'est substitué au traité de 1921 et que ce traité ayant placé l'Irlande dans la situation de Dominion, cette situation s'est trouvée réglée par le statut de Westminster.

Ainsi, conclut M. Goblet, correspondant du *Temps*, le

1. *Le Temps* du 17 décembre 1933, Y. M. GOBLET.

professeur Keith nous fait-il saisir « *la merveilleuse faculté d'adaptation de ce complexe politique à la fois le plus traditionaliste et le plus moderne. Et nous comprenons que s'exprime ici pour nous la pensée vraiment impériale du monde britannique* ¹ ».

1. *Le Temps*, 17 décembre 1933, « L'Etat libre, le Royaume-Uni et le Commonwealth », Y.-M. Goblet.

CHAPITRE VI

LES DOMINIONS ET LE DROIT DE GUERRE

§ 1. — DROIT POUR LES DOMINIONS DE RESTER NEUTRES OU NON DANS UNE GUERRE DE LA MÉTROPOLÉ.

Nous avons vu, en étudiant les traités, quelle était la situation des Dominions dans le cas où la Grande-Bretagne déclarerait la guerre.

Un Dominion n'est nullement tenu de prendre activement part à une guerre britannique. S'il y prend part, c'est uniquement avec l'assentiment de son Parlement. Le rapport Balfour dispose : « la Grande-Bretagne ni les Dominions *ne sauraient être engagés à l'acceptation d'obligations actives si ce n'est avec le consentement formel de leurs propres gouvernements.* »

Ce principe a été appliqué depuis longtemps. C'est volontairement que les Dominions sont entrés en guerre en 1914. En 1922, lors de l'incident de Chanack, l'Afrique du Sud et le Canada refusèrent d'envoyer des troupes pour aider la métropole, malgré la dépêche de Lloyd George leur demandant du secours. Et l'article 9 du traité de Locarno spécifie que « *le présent traité n'imposera aucune obligation à aucun des Dominions britanniques ou à l'Inde, à moins que le gouvernement de ce Dominion ou de l'Inde ne signifie qu'il accepte ces obligations* ».

Mais, aux termes du rapport Balfour, les Dominions sont tenus de remplir des obligations passives en cas de guerre

britannique. En quoi consiste cette belligérance passive ? Les textes sont muets à cet égard, mais il est probable que la belligérance passive ne se confond pas avec la neutralité et qu'elle implique encore une certaine participation à la guerre. En cas de guerre britannique, les Dominions seraient juridiquement en état de guerre avec l'ennemi de la Grande-Bretagne, même sans prendre part aux hostilités. Et, au point de vue économique, cela équivaldrait à une alliance avec l'Angleterre : cessation de tout commerce avec les nations ennemies, ports ouverts à la flotte britannique, etc.

Il est même à prévoir que, dans ces conditions, l'ennemi de la Grande-Bretagne n'hésiterait pas à attaquer les Dominions et ceux-ci, indirectement, seraient entraînés à prendre une part active aux hostilités.

Aussi les Dominions, peu soucieux de prendre part à une guerre européenne, ont-ils demandé à diverses reprises le droit à la neutralité en cas de guerre britannique.

Invokant le rapport Balfour, Hertzog, en 1928, proclamait le droit des Dominions à la neutralité. Certes, le rapport déclare que les Dominions restent seuls juges « *de la nature et de l'étendue de leur coopération* » ; mais, ne l'oublions pas, ce même rapport a proclamé dans son préambule le principe de l'allégeance commune à la Couronne ; dès lors, la neutralité devient inadmissible et l'entrée en guerre d'un des membres du Commonwealth entraînerait la belligérance des autres membres.

A la conférence de Toronto, en octobre 1933, la question de la neutralité fut posée, mais ne fut pas résolue encore que le Comité des experts désigné pour étudier la question ait déclaré qu'un Dominion étant « *signataire du Covenant ne pourrait rester neutre en cas de conflit sans violer les engagements qu'il a souscrits*¹ ».

1. *Le Temps*, 24 novembre 1933, « L'Empire britannique et la paix. ».

§ 2. — DROIT POUR LES DOMINIONS DE FAIRE LA GUERRE
POUR LEUR COMPTE A UNE PUISSANCE ÉTRANGÈRE.

La question reste irrésolue à l'heure actuelle. Ce qui est certain, c'est que les Dominions sont traités sur un pied d'égalité avec la métropole, que le roi peut déclarer la guerre sur la recommandation d'un Dominion. Et que ce Dominion peut entraîner dans la guerre la métropole. Celle-ci, en qualité de « dominant partner », est loin d'être favorisée, car les armements des Dominions étant plutôt réduits, c'est elle qui, en période d'hostilité, assumerait la plus lourde charge.

§ 3. — DROIT POUR LES DOMINIONS DE SE FAIRE LA GUERRE
ENTRE EUX.

Il semble que, plus encore que la précédente, cette question reste, à l'heure actuelle, une hypothèse d'école. On envisage mal les raisons qui pourraient soulever les uns contre les autres les membres du Commonwealth. D'ailleurs, la plupart de ces Dominions ne sont pas suffisamment armés pour entreprendre une guerre. De plus, leur dispersion aux quatre coins du monde rend difficile et les causes d'un conflit et la réalisation matérielle d'une guerre.

Et cependant, si une guerre de ce genre éclatait, aurait-elle le caractère d'une guerre civile ou d'une guerre internationale ? Quelle serait la situation de la Grande-Bretagne ? En intervenant en faveur d'une seule des parties, elle met automatiquement l'autre en dehors du Commonwealth ; ce serait le commencement de la dislocation de l'Empire. On envisage tout aussi difficilement qu'elle reste neutre dans un pareil conflit.

Elle offrirait très probablement sa médiation et userait de sa parfaite connaissance du monde britannique pour tenter de mettre fin au conflit.

CONCLUSION

Dans un sujet dominé par l'empirisme, il était impossible de faire une étude synthétique de la situation juridique des Dominions britanniques. Au terme de ce travail, les difficultés restent les mêmes. La forme du Commonwealth échappe à toutes les classifications ; elle subit une évolution constante et l'on risque « *de fausser toutes les notions reçues par un zèle excessif à ramener au connu l'inconnu* ¹ ».

On peut dire ce que n'est pas le Commonwealth. On peut constater des ressemblances entre cette communauté et certaines formes d'Etats. Mais il est impossible de faire entrer cette formation originale dans des cadres préexistants.

Les juristes les plus autorisés ont avoué leur impuissance et Baker, qui peut être considéré comme le spécialiste de la question, a nettement déclaré : « *Pourvu que nous ayons une conception précise des droits que les Dominions possèdent..., il nous sera permis de négliger, sans scrupules, les discussions interminables autour de termes tels que Etat, statehood, souveraineté, auxquels d'aucuns, qui dédaignent les faits, prêtent tant d'importance* ². »

Les droits des Dominions, nous les connaissons. Dans l'ordre interne, ils possèdent une autonomie à peu près totale : les gouverneurs généraux ne sont plus que des

1. Pr J.-J. Chevallier, *L'évolution de l'Empire britannique*, t. II, p. 1043.

2. Baker, « Le statut juridique actuel des Dominions britanniques dans le domaine du droit international », (*Revue des Cours de droit international de La Haye*, 1927, vol. 19, p. 424 à 431).

représentants de la Couronne, mais choisis en fait par les Dominions ; les Parlements locaux peuvent légiférer sur n'importe quelle matière et même extra-territorialement. Ils peuvent même faire des lois contraires à une loi anglaise. Cette autonomie reste limitée à de rares points de vue : suprématie du Parlement de Londres en certaines matières de droit maritime et financier, maintien du droit d'appel au Comité judiciaire du Conseil privé.

Dans l'ordre international, les Dominions ont le droit de légation, le droit de guerre, ils sont membres de la S. D. N. Enfin, ils ont le droit de traiter, droit à la fois limité et élargi grâce à la consultation mutuelle. Seuls les traités intéressant l'Empire tout entier sont signés par la Grande-Bretagne.

Une restriction théorique à leur souveraineté : ils tiennent leurs constitutions de la métropole et n'ont par suite qu'un pouvoir dérivé.

Ces restrictions, aussi légères soient-elles, empêchent néanmoins le juriste de placer les Dominions dans la catégorie des Etats souverains.

Quelle est donc la nature du Commonwealth, de ce groupe de nations libres, de cette formation si foncièrement britannique ?

De ce que les relations qui unissent entre eux les membres du Commonwealth sont d'ordre semi-constitutionnel, et non d'ordre international, nous pouvons déjà conclure que le Commonwealth n'est à l'heure actuelle ni une Union réelle, ni une Confédération d'Etats, ce serait plutôt un Etat fédéral.

Il existe d'autres différences que celles-ci : Rappelons brièvement que l'Union réelle comporte à sa base un traité, tout au moins un accord concerté. A côté du souverain commun, des organes communs gèrent les affaires communes ; la direction de la politique extérieure échappe à chacun des Etats. « *Cette formule aux contours nets ne*

*peut évidemment rendre compte des rapports unissant les membres du Commonwealth*¹. »

La Confédération d'Etats basée sur un pacte fédéral avec un organe central, la Diète, ne trouve pas davantage son équivalence dans le Commonwealth.

Quant à l'Etat fédéral, Etat d'Etats, dans l'ordre externe, il ne rend pas compte de la complexité des liens qui unissent entre eux les membres de la communauté des nations britanniques. Comme dans l'Etat fédéral, le lien est constitutionnel, mais il y a ici autant de constitutions que d'Etats membres.

C'est certainement avec l'Union personnelle que le Commonwealth présente apparemment le plus de ressemblances et peut être en même temps le plus de différences profondes. Les Etats d'une Union personnelle sont des Etats étrangers du point de vue international, et c'est une première différence avec les membres du Commonwealth.

L'allégeance commune à la Couronne, c'est le ciment même du Commonwealth. On ne dit jamais l'allégeance au roi. Voilà la grande différence. Dans l'Union personnelle, par définition, la personne du roi est tout. C'est parce que, au hasard d'un mariage ou d'une succession, il a réuni sur sa tête plusieurs couronnes que l'Union s'est formée. Qu'il vienne à mourir, que les lois successorales interdisent à son héritier de cumuler plusieurs couronnes, et c'en est fait de l'Union personnelle (on se souvient qu'en 1837, prit fin l'Union personnelle qui unissait la Grande-Bretagne et le Hanovre du fait de l'avènement de Victoria, les lois du Hanovre interdisant aux femmes de monter sur le trône).

Rien de semblable dans le Commonwealth. La Couronne, c'est un lien durable, indépendant de la personne du souverain. Ce n'est pas un lien accidentel et fragile. Aimery, par un exemple frappant, fait ressortir la différence entre une véritable Union personnelle et le Commonwealth : « Il

1. Pr J.-J. Chevallier, *op. cit.*, t. 2, p. 1043,

*y a eu un temps où le roi d'Angleterre était aussi le roi de Hanovre, mais il était roi en deux capacités différentes, porteur de deux couronnes différentes... Il n'y a pas de division de ce genre à l'intérieur de l'Empire britannique. Le roi n'est pas roi de Grande-Bretagne en une capacité et roi d'Australie en une autre. Il est roi dans le même sens et comme porteur de la même couronne de l'Empire tout entier*¹. »

L'allégeance à la Couronne, voilà qui dépasse de beaucoup le cadre de l'Union personnelle. Et cette allégeance, elle-même, il faut la chercher ailleurs que dans des survivances du « legal law », sur le point de tomber en désuétude, ailleurs que dans la personne du roi, dont l'influence et la valeur jouent cependant leur rôle. L'allégeance à la Couronne n'est rien de très juridique ; c'est un sentiment complexe, une tradition de loyalisme et de fidélité ; c'est quelque chose comme un drapeau et qui ne prend sa pleine valeur qu'à l'étranger où il symbolise la mère-patrie. Il est fréquent de voir tel Anglais, tiède loyaliste dans l'Ulster, devenir, du fait d'un séjour dans l'Inde ou au Canada, le plus fervent défenseur du roi et de la Couronne.

Les conséquences de cette allégeance sont nombreuses, belligérance de tous les sujets du roi quand le souverain est en guerre, existence d'une nationalité commune, la nationalité britannique qui subsiste à côté des nationalités distinctes de chacun des membres du Commonwealth.

L'allégeance commune à la Couronne, c'est le seul lien capable de durer lorsque seront rompus les liens d'ordre matériel qui unissent encore les Dominions à la métropole, liens basés sur la faiblesse de ces Dominions et sur la qualité de « dominant partner » de la Grande-Bretagne (insuffisance des armements des Dominions australiens et même du Canada, préférence impériale, défense contre le péril jaune).

1. Cité dans *L'évolution de l'Empire britannique*, du Pr J.-J. Chevallier, t. II, p. 1042.

Lorsqu'on sait comprendre toute la portée de cette allégeance à la Couronne, lien racial et culturel plus que juridique, on s'aperçoit que l'optimisme anglo-saxon est autre chose qu'une certaine forme de l'esprit et qu'il a des raisons d'être plus solides qu'on ne le soupçonnait. Et l'on s'aperçoit aussi que l'homme qui possédait une connaissance lucide et complète des choses britanniques, lord Balfour, a, en 1926, adopté la seule définition satisfaisante des Dominions, cette définition qui s'appliquera encore sans doute pendant longtemps encore aux jeunes nations britanniques :

« Ce sont des communautés autonomes dans l'Empire, égales quant à leur statut, nullement subordonnées l'une à l'autre à un point de vue quelconque de leurs affaires intérieures, bien qu'unies par l'allégeance commune à la Couronne et librement associées comme membres de la communauté des nations. »

Vu :
Le Doyen,
J.-G. FERRON

Vu, bon à imprimer :
Le Président de Thèse,
RÉGLADE.

Vu et permis d'imprimer :
Bordeaux, le 22 décembre 1934.
Le Recteur de l'Académie,
A. TERRACHER.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux.

- Anzilotti.** — *Cours de droit international* (Recueil Sirey, 1929).
Esmein. — *Eléments de droit constitutionnel* (Sirey, 1922).
Carré de Malberg. — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 2 vol. (Sirey, 1920-1922).
Le Fur. — *Etat fédéral et confédération d'Etats* (Marchal, 1896).
— *Précis de droit international public* (Dalloz, 2^e éd., 1933, p. 82-85).
Fauchille. — *Traité de droit international public* (4 vol. Rousseau, 1926).
Ray (Jean). — *Commentaires du Pacte de la S. D. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société* (Recueil Sirey, 1930).
Rousseau (Charles). — *La compétence de la S. D. N. dans le règlement des conflits internationaux* (thèse, Imprimerie administrative centrale, 1927).
Strupp. — *Eléments de droit international public, universel, européen et américain* (Rousseau, 1^{re} éd., 1927, 2^e éd. 3 vol. 1930).
Statesman's Year Book (The), 1930 (Londres Macmillan and C.).

Ouvrages spéciaux.

- Baker.** — *Le statut juridique actuel des Dominions britanniques dans le domaine du droit international* (Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1927, vol. 19, Hachette, 1928).
Borden (Sr Robert). — *Canadian Constitutional Studies* (Oxford University Press, Londres, 1922).
Buchet (Edm. Ed.). — Thèse : *Le « status » des Dominions britanniques en droit constitutionnel et en droit international* (Recueil Sirey, 1928).
Couvé de Murville. — *Le gouverneur dans les Dominions britanniques* (Rousseau, 1929).
Chevallier (J.-J.). — *L'évolution de l'Empire britannique* (2 vol., Les éditions internationales, 1930).
Faucon (G.). — *Le statut de l'Etat libre d'Irlande* (Paris, Rousseau, 1929).

- Girard** (R.). — *Les Dominions britanniques. Leur situation internationale* (Editions et publications contemporaines, Pierre Bousquet, 1931).
- Hall** (Duncan). — *The British Commonwealth of Nations* (Methuen, London, 1920).
- Hurst** (Sr Cecil). — *Great Britain and the Dominions* (The University of Chicago Press, Chicago, 1928).
- Magnan de Bornier**. — *L'Empire britannique. Son évolution politique et constitutionnelle* (Mechelinck, 1930).
- Rauzy**. — *De l'organisation politique et de l'évolution des colonies anglaises vers le self-government* (thèse, Rennes, 1926).
- Siegfried**. — *L'Angleterre d'aujourd'hui* (Cres. 1924).
- Schlosberg**. — *The King's Republics* (Stevens, London, 1929).
- Toynbee** (A.). — *The conduct of the British Empire Foreign Relations since the Peace Settlement* (Oxford University Press, London, 1928).
- Zimmern**. — *Empire britannique et S. D. N.* (Gamber, 1930).

Articles de revue.

- Allin**. — « Le statut international des Dominions britanniques » (*Revue de droit international et de législation comparée*, 1926, p. 760).
- Chevallier**. — « Les Dominions britanniques et le droit de traiter » (*R. D. I. P.*, juillet-septembre 1929).
- « L'évolution du Statut des Dominions » (*R. D. I. P.*, 1932, p. 458).
- « Le droit de représentation des Dominions et de l'Etat libre d'Irlande » (*R. D. I. L. C.*, 1932, p. 277).
- Jennings**. — « Le statut des Dominions et la Conférence impériale de 1926 » (*R. D. I. L. C.*, 1927, p. 397).
- « La Conférence impériale de 1930 » (*R. D. I. L. C.*, 1930).
- « La personnalité internationale de l'Empire Britannique ».
- Johnson**. — « Dominion Status in international Law » (*The American Journal of International law*, july, 1927).
- Keith**. — « The international Status of the Dominions » (*Journal of Comparative legislation*, novembre 1933).
- Lapointe**. — « Le statut international du Canada » (*Revue trimestrielle canadienne*, décembre 1927).
- Lavoie**. — « L'autonomie du Canada et sa nouvelle situation internationale » (*R. D. I. P.*, 1927, p. 171).
- Le Comte**. — Articles divers dans la *Revue de droit public de Jèze* :
 « Afrique du Sud », 1927, p. 129.
 « Australie , Nouvelle-Zélande » (1925, p. 138).
 « Canada » (1924, p. 475).
 « Terre-Neuve » (1924, p. 647).
 « Nouvelle-Zélande » (1926, p. 343).
- Lhomme**. — « La Conférence économique d'Ottawa » (*R. D. I. P.*, 1933, p. 191).
- Oudiette**. — « La Conférence impériale britannique de 1926 » (*Revue des Sciences politiques*, avril, juin 1927).

- Potter.** — « Dominions Commonwealth and the S. D. N. » (*The American Journal of International Law*, avril 1931, p. 316).
Rolin. — « Le statut des Dominions » (*R. D. I. L. C.*, 1923, p. 195).
Siegfried. — « Le nouveau statut du Canada » (*Revue des Deux Mondes*, 1^{er} juillet 1928).
Vissher (de). — « Le conflit anglo-égyptien » (*R. D. I. L. C.*, 1924, p. 564).

Documents.

- Imperial Conference, 1923, Summary of Proceeding (C. m. d. 1987).
Report of the Conference on the operation of Dominion.
Legislation and Merchant Shipping Legislation, 1929 (C. m. d. 3479).
Résumé mensuel des travaux de la S. D. N.
Recueil des traités et des engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la S. D. N.
Le Fur et Shklaver. — *Recueil de textes de droit international public* (Dalloz, 2^e édit. 1934).
-

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
§ 1. — Aperçu historique de l'évolution des Dominions avant 1926	1
§ 2. — Les causes de la Conférence de 1926	5
§ 3. — La Conférence de 1926	11
§ 4. — Le Statut de Westminster	13

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION DES DOMINIONS BRITANNIQUES A L'INTERIEUR DU COMMONWEALTH

Chapitre premier. — L'organe de liaison : le gouverneur général.	17
Appendice : les hauts commissaires	23
Chapitre II. — Le mode d'action de la législation des Dominions.	26
§ 1. — Rapport entre la législation britannique et celle des Dominions	27
§ 2. — Pouvoirs du gouverneur général et du roi sur la législation d'un Dominion	29
§ 3. — Règlement de ces questions en 1926 et en 1930	30
Chapitre III. — Le titre de roi	40
Chapitre IV. — La situation des Dominions vis-à-vis de la Grande Bretagne au point de vue judiciaire	42
§ 1. — Les appels au Comité judiciaire du Conseil privé.	42
§ 2. — Le tribunal d'Empire	46

DEUXIEME PARTIE

LE STATUT DES DOMINIONS DANS LA COMMUNAUTE
INTERNATIONALE

Chapitre premier. — La compétence pour participer aux traités internationaux	49
§ 1. — Evolution de la pratique antérieure à la Conférence de 1926	53
§ 2. — L'œuvre de la Conférence de 1926	58
§ 3. — Quelques traités signés depuis 1926	64
Chapitre II. — La représentation diplomatique des Dominions britanniques	70
Chapitre III. — Les Dominions à la S. D. N.	75
Introduction	75
§ 1. — Rapports avec les organes proprement dits de la S.D.N.	76
§ 2. — La situation des Dominions vis-à-vis des obligations du Pacte	80
§ 3. — Rapports des Dominions avec les activités rattachées à la S. D. N.	87
Chapitre IV. — Les Dominions et le règlement pacifique des conflits internationaux	90
§ 1. — Le règlement diplomatique des conflits	93
§ 2. — Le règlement politique des conflits par la S. D. N. ...	94
§ 3. — Le règlement juridictionnel des conflits	96
Chapitre V. — Les Dominions et le droit de sécession	100
Chapitre VI. — Les Dominions et le droit de guerre	
§ 1. — Droit pour les Dominions de rester neutres ou non dans une guerre de la métropole	105
§ 2. — Droit pour les Dominions de faire la guerre pour leur compte à une puissance étrangère	107
§ 3. — Droit pour les Dominions de se faire la guerre entre eux	107
Conclusion	109

